

University of Groningen

De Arubaanse Raad van Advies en de opheffing van de Nederlandse Antillen

Nap, M.

Published in:

Juridisch geweten. 25 jaar Raad van Advies van Aruba

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2011

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Nap, M. (2011). De Arubaanse Raad van Advies en de opheffing van de Nederlandse Antillen. In H. A. van der Wal (editor), *Juridisch geweten. 25 jaar Raad van Advies van Aruba* (blz. 49-69). Carib Publishing.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Mentko Nap¹

De Arubaanse Raad van Advies en de opheffing van de Nederlandse Antillen

Het vijfde lustrum van de Arubaanse Raad van Advies valt uit de aard der zaak samen met het vijfde lustrum van het land Aruba. Het is maar goed dat beide jubilea aan het begin van het jaar 2011 worden gevierd. Had Aruba de felbegeerde zelfstandigheid enkele maanden eerder gekregen, dan was er 25 jaar later door de andere landen van het koninkrijk wellicht nauwelijks aandacht aan besteed. De grootscheepse wetgevingsoperatie waarmee de Nederlandse Antillen per 10 oktober 2010 zijn opgeheven had dan vermoedelijk het zicht op de Arubaanse feestelijkheden ontnomen. Anderzijds is het ook wel aardig dat het jubileum van de Arubaanse Raad van Advies betrekkelijk kort na de opheffing van de Nederlandse Antillen wordt gevierd. Nu beide gebeurtenissen zo dicht bij elkaar in de tijd liggen, wordt de keuze van een onderwerp voor mijn bijdrage aan deze gedenkbundel mij welhaast in de schoot geworpen. Hoewel ik belangstelling heb voor het Arubaanse constitutionele bestel in het algemeen, moet ik toegeven dat ik van de jubilaris eigenlijk weinig weet². Tijd voor een kennismaking. Daartoe wil ik in deze bijdrage nagaan welke rol de Arubaanse Raad van Advies gespeeld heeft in het Antilliaanse ontmantelingsproces. Aan de vruchten herkent men tenslotte de boom.

De opheffing van de Nederlandse Antillen was voor Aruba en de Raad van Advies heel dichtbij maar tegelijkertijd eindeloos ver weg. Wanneer de naaste burens grootschalig gaan verbouwen dan blijft het eigen erf doorgaans niet onberoerd. De consequenties van de sloop van het Antilliaanse pand waren voor Aruba echter gering. Het staatsrecht van het koninkrijk beperkt de bemoeienis van de Arubaanse regering en het parlement tot de rijkswetgeving waar het land rechtstreeks belanghebbende bij is. Het Arubaanse staatsrecht kent in zulke gevallen bovendien nog een rol toe aan de Raad van Advies. Aangezien het overgrote deel van de rijkswetgeving Aruba ongemoeid liet, mag redelijkerwijs worden verondersteld dat Arubaanse organen hun bevoegdheden zeer terughoudend hebben uitgeoefend. Iets scherper geformuleerd: ik verwacht dat, voor zover Arubaanse organen zich hebben geroerd in het rijkswetgevingstraject dat heeft geleid tot de opheffing van de Antillen, zij daarbij vooral geprobeerd hebben voor Aruba alles bij het oude te houden.

In deze bijdrage wil ik nagaan of deze veronderstelling, voor wat het aandeel van de Raad van Advies betreft, kan worden geverifieerd. Ik beperk me daarbij tot de constitutionele aspecten van de advisering. Uit recente jaarverslagen van de Raad van Advies doemt een beeld op van een adviseur die, net als zijn collega's in de andere landen van het koninkrijk, van meer markten thuis is dan alleen de constitutionele³. Ik ben me er dan ook van bewust dat ik met de versmalling geen recht doe aan de brede waaier van criteria die de Raad van Advies hanteert. Anderzijds: constitutionele kwaliteit neemt in die waaier wel een belangrijke plek in. Bovendien is het een criterium dat ook door de collega-wetgevingsadviseurs in het koninkrijk gehanteerd wordt. Voor een niet onbelangrijk deel heeft het in alle landen van het koninkrijk dezelfde of een vergelijkbare inhoud.

¹ mr. Mentko Nap (1978) studeerde Nederlands recht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij werkt als docent Staatsrecht aan de vakgroep Staatsrecht en Internationaal recht van zijn alma mater en schrijft een proefschrift over de Raad van State. In 2004 was hij enkele maanden als gastdocent Staats- en Bestuursrecht verbonden aan de Universiteit van Aruba.

² Des te dankbaarder ben ik dan ook voor de bereidwillige medewerking die ik kreeg van het secretariaat van de Raad van Advies van Aruba. In het bijzonder wil ik (in alfabetische volgorde) noemen de namen van mw. mr. V.M.G. van der Biezen, mr. A. Braamskamp en mw. mr. H.A. van der Wal.

³ Waar in de noten verwezen wordt naar een jaarverslag zonder aanduiding van de auteur doel ik op een jaarverslag van de Arubaanse Raad van Advies. Verwijzingen naar jaarverslagen van de Antilliaanse Raad van Advies of de Raad van State (van het Koninkrijk) vermelden het orgaan dat het jaarverslag uitbracht.

Deze gemeenschappelijkheid maakt verbreding mogelijk en daarmee komt een tweede hoofdvraag voor deze bijdrage op. Ik wil bezien hoe advisering door de Raad van Advies over de herstructurering van het koninkrijk zich verhoudt tot de advisering van de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen en van de Raad van State (van het Koninkrijk). Wellicht geldt voor die beide andere adviseurs dat ze voornamelijk oog hebben voor de gevolgen voor het eigen achterland, net zoals ik dat verwacht van de Arubaanse Raad van Advies. Door de drie wetgevingsadviseurs op een gelijk speelveld te laten aantreden kan ik achterhalen welke gevolgen het veronderstelde preken voor eigen parochie heeft gehad.

In het navolgende breng ik eerst in beeld wat onder het positieve recht de taak is van de Arubaanse Raad van Advies. Vanuit deze positionering werk ik mijn vooronderstellingen wat verder uit. Aan de hand van de adviezen over de rijkswetten die de Antillen ontmantelen wordt vervolgens onderzocht of de vooronderstellingen, voor dit dossier althans, juist zijn. Na een tussenbalans, maak ik - om de Arubaanse adviespraktijk in een groter verband te kunnen zien - een korte rondgang langs de collega-wetgevingsadviseurs. De daaropvolgende paragraaf biedt plaats aan enkele opmerkingen over de dialoog tussen de Raden van Advies en de Raad van State. Mijn bijdrage sluit af met enkele relativeringen en aanbevelingen.

De taak van de Raad van Advies onder het positieve recht

Het Statuut geeft geen uitputtende regeling van de procedure van rijkswetgeving. De 'uitoefening van de wetgevende macht in aangelegenheden van het koninkrijk' wordt op het gezag van art. 5 Statuut goeddeels geregeld in de Grondwet. Dat verklaart dat rijkswetten op ongeveer dezelfde wijze als Nederlandse wetten tot stand komen. Voor algemene maatregelen van rijksbestuur geldt hetzelfde. Het Statuut maakt enkele kleine aanpassingen in de door de Grondwet voorgeschreven procedures. Dankzij die aanpassingen kunnen Aruba, Curaçao en Sint Maarten laten weten wat ze van een voorgestelde rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur vinden. In zeer beperkte mate hebben de landen verdergaande zeggenschap over een voorgenomen rijksregeling. Deze zeggenschap komt onder het Statuut toe aan de respectievelijke parlementen en de landsregeringen, inclusief de hen ondergeschikte Gevolmachtigde Ministers. Voor andere landsorganen heeft het koninkrijksrecht geen oog. Als de landen er voor kiezen extra organen te betrekken bij rijksregelgeving, dan staat ze dat vrij. Ze kunnen daartoe voorzieningen treffen in hun eigen constitutionele regelingen.

Het regelen van een (uit het perspectief van het Statuut) surplus aan betrokken organen lijkt een zaak van autonoom constitutioneel beleid. Die voorstelling van zaken behoeft een kanttekening. Bij het inrichten van hun constitutionele bestel hebben de landen namelijk geen vrij spel. De constituties van de Caribische landen waren onderworpen aan preventief toezicht van de koninkrijksregering voordat ze in werking konden treden⁴. Daar blijft het niet bij: koninkrijkstoezicht is geen eenmalige zaak. Bepaalde wijzigingen van de Staatsregelingen behoeven op grond van art. 44 Statuut voorafgaande goedkeuring. Volgens de Officiële Toelichting wordt zo voorkomen dat de Staatsregelingen bepalingen gaan bevatten die zich niet verdragen met het Statuut⁵.

Naar mijn weten bestond er tot voor kort geen gepositieerde lijst van eisen waaraan Staatsregelingen moeten voldoen. Dat valt tenminste af te leiden uit de gang van zaken rondom

⁴ De Staatsregeling van de Nederlandse Antillen is oorspronkelijk vastgesteld bij algemene maatregel van rijksbestuur, zodat voor koninklijke goedkeuring geen aanleiding bestond. De Staatsregeling van Aruba behoeft op grond van art. 2 van de Rijkswet van 20 juni 1985, houdende vaststelling van enige overgangsbepalingen in verband met het verkrijgen van de hoedanigheid van land in het Koninkrijk door Aruba (Stb. 370), goedkeuring door de koninkrijksregering. De vereiste goedkeuring is verleend bij koninklijk rijksbesluit van 10 oktober 1985, Stb. 548. Ook de Staatsregelingen van Curaçao en Sint Maarten waren, gevolge art. 60a van het Statuut, onderworpen aan preventieve goedkeuring. De goedkeuring is verleend bij koninklijke rijksbesluiten van 27 september 2010, Stb. 380 (Curaçao) en 386 (Sint Maarten).

⁵ *Kamerstukken II* 1953/54, 3517, nr. 2, pag. 16.

de verzelfstandiging van Aruba. Destijds meldde de koninkrijksregering dat de Arubaanse ontwerp-Staatsregeling zou worden getoetst aan 'de eisen die daaraan uit een oogpunt van waarborging van de democratische rechtsstaat moeten worden gesteld'⁶. Het is moeilijk te achterhalen hoe dat precies vorm heeft gekregen; van een nadere invulling van die eisen is mij niet gebleken. Hoe anders verliep het rond de opheffing van de Nederlandse Antillen. In ambtelijk en politiek overleg werd een uitgebreid eisenpakket overeengekomen. Daartoe behoorde het criterium dat de constituties van de nieuwe landen 'in verband met de eis van *checks and balances*' bepalingen zouden inhouden inzake in elk geval de instelling, samenstelling en de bevoegdheden van een Raad van Advies⁷. Welke bevoegdheden dat zouden moeten zijn, is aan de landen overgelaten. Het oprichten van een Raad van Advies wordt dus door het koninkrijk geëist, maar wat die Raad van Advies vervolgens doet is aan de landen. Dat betekent dat ook de keuze om een lokale Raad van Advies te betrekken bij de behartiging van rijksaangelegenheden, landszaak is.

Deze wat paradoxaal ogende constructie wordt mooi uitgewerkt in de Arubaanse Staatsregeling⁸. Anders dan het Statuut gaat de Staatsregeling er van uit dat de Gevolmachtigde Minister al bij het rijkswetgevingsproces betrokken is nog voordat de rijksministerraad zich met rijkswetontwerpen bezighoudt⁹. Als de landsregering in wat ze uit die vroegtijdige contacten te horen krijgt aanleiding ziet de Gevolmachtigde Minister positie te laten bepalen in de rijksministerraad, moet ze eerst de Raad van Advies horen¹⁰. De inhoud van de instructie van de Gevolmachtigde Minister is een zaak van de Arubaanse ministerraad¹¹. Hoewel er in de Staatsregeling en de Landsverordening Raad van Advies niet met zoveel woorden van wordt gerept, ligt het voor de hand aan te nemen dat de hoorplicht ook geldt voor het geval de landsregering haar Gevolmachtigde Minister wil laten deelnemen aan de behandeling van het ontwerp van rijkswet in de Staten-Generaal. De verwachtingen over de invloed die uitgaat van deelname aan de beraadslaging in de Staten-Generaal zullen overigens niet al te hoog gespannen zijn. Naarmate het ontwerp van rijkswet verder is gevorderd in de procedure, zal het steeds lastiger worden de inhoud nog te wijzigen.

Huiselijk gezegd komt het er op neer dat advisering verplicht is als de Arubaanse regering voornemens is haar Gevolmachtigde Minister te instrueren zich in Den Haag te bemoeien met

⁶ *Kamerstukken II* 1984/85, 18 827 (R1276), nr. 6, pag. 2.

⁷ Bijlage 2 bij *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 IV, nr. 34, pag. 8 (onderdeel 19). De criteria zijn onderschreven in de Slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten van 2 november 2006, bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 IV, nr. 9 (overweging 7). Ook de Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten (Besluit van 24 juli 2010, Stb. 344) acht het functioneren van een Raad van Advies een *condicio sine qua non* voor de autonomie van de nieuwe landen. Achterstallige besluitvorming rondom het functioneren van een wetgevingsadviseur is op grond van de regeling aanleiding voor koninkrijkstoezicht.

⁸ Art. 16 van de Landsverordening Raad van Advies herhaalt eenvoudigweg de taakomschrijving van de Raad van Advies uit art. IV.2 van de Staatsregeling – inclusief de delegatiegrondslag voor het bij landverordening bepalen van uitzonderingen op de hoorplicht.

⁹ Dit deel van de Arubaanse Staatsregeling is overgenomen uit de Antilliaanse Staatsregeling van 1955. Zie voor de relevante passage uit de nota van toelichting W.H. van Helsdingen, *De staatsregeling van de Nederlandse Antillen van 1955. Historische toelichting en praktijk*, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf 1956, pag. 109-110.

¹⁰ In de praktijk blijkt van deze mogelijkheid ook gebruik te worden gemaakt. Het *Jaarverslag* 2004, pag. 19-24 verhaalt van het advies dat op verzoek van de minister-president is uitgebracht over een ambtelijk voorontwerp van een rijkswet over de kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba.

¹¹ Art. 2, tweede lid, aanhef en onder a en b van het Reglement van Orde voor de Ministerraad. Zie voor een voorbeeld de instructie bij Rijkswet aanpassing rijkswetten aan de oprichting van de nieuwe landen, bijlage bij *Kamerstukken II* 2009/10, 32 189 (R1901), nr. 4. De instructie is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer. Over deze rijkswet is de Raad van Advies niet gehoord (zie ook hierna, noot 38). Onduidelijk is waarom het horen van de Raad in dit geval 'bezwaarlijk' (zie art. IV.1 lid 2 Staatsregeling) was.

een ontwerp van rijkswet (of algemene maatregel van rijksbestuur). Als de regering zich afzijdig zal houden van het rijkswetgevingsproces, of als ze om andere redenen het bezwaarlijk vindt advies te vragen, dan kan ze afzien van het horen van de Raad van Advies¹². Dan wordt (bevoegd) afgeweken van het uitgangspunt van verplichte advisering.

Daarmee is niet gezegd dat het uitsluitend van de regering afhangt of de Raad van Advies zich zal uitlaten over een kwestie. De Staten kunnen de Raad om advies vragen. Dat kan voor hen nuttig zijn ten behoeve van het verslag over het ontwerp van rijkswet dat ze mogen uitbrengen aan de Staten-Generaal (art. 16 Statuut) of ten behoeve van de deelname aan de beraadslaging door bijzondere gedelegeerden (art. 17 en 18 Statuut). Bovendien kan de Raad van Advies, als hij meent dat hij ten onrechte niet geconsulteerd is over een ontwerp-rijkswet, op eigen initiatief een advies uitbrengen¹³. Advisering over rijkswetgeving op verzoek van de Staten of op eigen initiatief wijkt in zoverre af van de advisering aan de regering, dat er geen sprake is van een verplichting tot horen maar een recht om te (doen) horen. Bovendien leggen de Staatsregeling en de landsverordening voor deze gevallen niet een rechtstreekse relatie met het rijkswetgevingsproces.

Voor de aard en inhoud van de adviezen van de Raad van Advies bestaat geen wettelijke normering. De Raad is vrij bij het bepalen van de criteria die hij gebruikt¹⁴. In navolging van de Raad van State (van het Koninkrijk) heeft de Raad van Advies hiertoe een toetsingskader vastgesteld. Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen juridische, beleidsanalytische en wetstechnische toetsing¹⁵.

De toetsing door de Raad van Advies van ontwerpen van rijkswet aan het Statuut zal in ieder geval bedoeld zijn om na te gaan of er aanleiding is de Gevolmachtigde Minister op te dragen gebruik te maken van de bevoegdheden die hem toekomen onder de art. 12, 15, 17 en 18 Statuut. Deze bevoegdheden zien in de eerste plaats op het beschermen van het Arubaanse belang. Zo kan het lokale veto (art. 12 lid 1 Statuut) worden ingeroepen als ernstige benadeling van het eigen land wordt gevreesd. Tegen deze achtergrond verwacht ik dat in de advisering over het al of niet inzetten van bevoegdheden tijdens de behandeling van de rijkswetgeving ter

¹² Bepaald onterecht lijkt me dan ook de nauwelijks verholen klacht van de Raad dat hem in 2004 geen ontwerpen van rijkswet zijn voorgelegd, 'hoewel de Staatsregeling advisering terzake door de Raad van Advies imperatief voorschrijft', zie *Jaarverslag 2004*, pag. 28. Van een imperatieve formulering is echter geen sprake. Wie recente jaarverslagen leest, zou tot de conclusie kunnen komen dat de Raad over alle rijksregelgeving moet adviseren. Zie het *Jaarverslag 2005*, pag. 11; *Jaarverslag 2006/2007*, pag. 16 en 66 en het *Jaarverslag 2008*, pag. 11. De taakomschrijving in de jaarverslagen is een parafrasering van art. 2.1 van het door de Raad zelf opgestelde Reglement van orde. Men kan vraagtekens hebben bij de keuze om vaak af te zien van het horen van de Raad, onrechtmatig is het zeker niet.

¹³ Art. 17 onder a Landsverordening Raad van Advies, zie ook de memorie van toelichting.

¹⁴ Zie daarover het *Jaarverslag 2003*, pag. 5. In het *Jaarverslag 2005*, pag. 11-12 wordt aangehaald wat de memorie van toelichting bij de Landsverordening Raad van Advies in de passage onder 'Het constitutionele kader' stelt over het toetsingskader. De toelichting beperkt zich tot algemeenheden over terughoudendheid en een juridisch geweten. Ze vertoont opvallende gelijkenis met de beschrijving van wat het toetsingskader van de Antilliaanse Raad van Advies zou moeten zijn bij A. Reinders, 'De Raad van Advies: taken, functies en mogelijkheden', in: O.B. Linker, A. Reinders en J.M. Reijntjes (red.), *Koperen polyfonie* (Boom-bundel), Willemstad: Universiteit van de Nederlandse Antillen 1984, pag. 295-296. Over toetsingscriteria en -kader de bijdrage van C. Borman aan deze bundel.

¹⁵ Zie het *Jaarverslag 2003*, pag. 7 voor een korte toelichting op de drie criteria. In de herfst van 2005 stelde de Raad van Advies een toetsingskader vast waarin deze drie criteria worden uitgewerkt. Het toetsingskader, onder meer gepubliceerd in het *Jaarverslag 2009*, pag. 61-64, leunt sterk op de nota 'Zicht op wetgeving' die in 1991 door het Nederlandse kabinet is uitgegeven, zie *Kamerstukken II 1990/91*, 22 008, nr. 1-2. In 2007 stelde de Raad van Advies een ontwerp voor een nieuwe Landsverordening op de Raad van Advies op. In de bijbehorende toelichting is 'een vrij extensieve uitwerking van tal van aspecten behorende tot de werkwijze en -methode van de Raad' opgenomen, zie het *Jaarverslag 2008*, pag. 4. Zo blijft de Raad van Advies aan de knoppen van zijn eigen toetsingskader draaien.

ontmanteling van de Nederlandse Antillen veel belang is gehecht aan de gevolgen van de operatie voor Aruba. De Arubaanse Raad van Advies zal zich in de eerste plaats hebben opgeworpen als de hoeder van de status aparte en het Arubaanse constitutionele bestel. Daarentegen zal er minder aandacht zijn geweest voor de vraag hoe de voorstellen zich verhouden tot het algemene constitutionele kader. Uiteraard is er niets op tegen als de Raad van Advies zich, conform zijn eigen toetsingskader, bekommert om de algemene constitutionele kwaliteit van rijkswetgeving. Afgaande op de eed of belofte die de leden van de Raad bij de aanvaarding van hun ambt afleggen, mag het Statuut zich in hun bijzondere belangstelling verheugen. Die bredere dimensie zal in de praktijk evenwel van secundair belang zijn, vooral waar Aruba slechts zijdelings bij rijkswetgeving betrokken is. Het ligt meer op de weg van andere organen, zoals de Raad van State van het Koninkrijk, zich in het bijzonder toe te leggen op statuutsconformiteit¹⁶.

De adviespraktijk

In de vorige paragraaf heb ik geprobeerd aannemelijk te maken dat aan het positieve recht bepaalde verwachtingen kunnen worden ontleend over de inhoud van de adviezen die de Raad van Advies uitbrengt over rijkswetgeving. Het is vervolgens de vraag of die verwachtingen sporen met wat de Raad in de praktijk van alledag doet. Jaarverslagen van de Raad van Advies bieden een kennismaking met die praktijk. De jaarlijkse productie van de Raad van Advies bedraagt gemiddeld ergens tussen de 50 en 60 adviezen. Dat is een heel behoorlijk aantal, maar het zijn er niet zoveel dat bij het samenstellen van jaarverslagen streng geselecteerd moet worden uit het totale aantal adviezen.¹⁷ Naast bloemlezingen uit adviezen bevatten de jaarverslagen algemene beschouwingen, redevoeringen en toelichtingen. De jaarverslagen zijn daarom een goed vertrekpunt voor het verkrijgen van een overzicht van de adviespraktijk.

Lezing van de verslagen over de periode 2003-2009 gaf mij een ambivalent beeld. Aan de ene kant worden in die jaarverslagen uitspraken gedaan die erop duiden dat de Raad vindt dat zijn taak en positie rondom rijkswetgeving wezenlijk verschilt van die van de Raad van State van het Koninkrijk. Zeer onlangs nog benadrukte de Raad van Advies de verschillen in context en positionering door zijn eigen rol en die van zijn Antilliaanse pendant te beschrijven als onderdeel van een ambtelijk traject, terwijl hij de Raad van State van het Koninkrijk omschreef adviseur 'in hoogste en laatste instantie'¹⁸. Zo'n zelfgekozen karakterisering als ambtelijk adviseur is ook te vinden tussen de regels van een leerstellig betoog dat de Raad van Advies al weer wat langer geleden tegen de Staten afstak. Aanleiding hiertoe was een verzoek van de Staten om advies uit te brengen over een aantal (hoeveel is niet helemaal duidelijk) ontwerpen van rijkswet¹⁹. De Staten wilden van de adviezen profiteren ten behoeve van het verslag, dat ze op grond van art. 16 Statuut mochten uitbrengen aan de Tweede Kamer. Volgens de

¹⁶ Het afkondigingsformulier van rijkswetten vermeldt de betrokkenheid van de Raad van State van het Koninkrijk en wijst er bovendien op dat de bepalingen van het Statuut in acht zijn genomen. Zie daarnaast art. 6 van de Wet op de Raad van State over de eed die staatsraden afleggen voordat ze hun ambt aanvaarden. Van de rijksministerraad en de Staten-Generaal mag, afgaande op de art. 47 Statuut, art. 49 Grondwet en art. 1 en 2 van de Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal misschien een soortgelijke gezindheid worden verwacht. Maar tussen wet en daad staat de politieke realiteit in de weg.

¹⁷ De Raad van State en de Antilliaanse Raad van Advies brengen vergelijkbare jaarverslagen uit, in te zien via www.raadvanstate.nl en www.raadvanadvies.an. De Raad van State beperkt zich in zijn jaarverslagen tot het bespreken van slechts een klein deel van het aantal uitgebrachte adviezen. Met een jaarlijkse uitstroom van tussen de 500 en 600 adviezen kan hij moeilijk anders. De Antilliaanse Raad van Advies produceert jaarlijks ongeveer evenveel adviezen als de Arubaanse wetgevingsadviseur, zodat hij ook niet gedwongen wordt grote aantallen adviezen onvermeld te laten in de jaarverslagen.

¹⁸ *Jaarverslag 2009*, pag. 3.

¹⁹ *Jaarverslag 2008*, pag. 14 en 83-85. Het aantal ontwerpen van rijkswet wordt wisselend gesteld op 5, 6 en 7.

Landsverordening Raad van Advies is de Raad bevoegd op verzoek van de Staten te adviseren – van verplichte advisering (zoals die in Nederland bestaat, zie art. 21a Wet op de Raad van State) lijkt geen sprake te zijn. De ontwerpen van rijkswet waren voor de Raad van Advies nieuw: de regering had ze niet bij de Raad aanhangig gemaakt. Daaruit concludeerde het college dat over de inhoud van de voorstellen kennelijk overeenstemming bestond tussen de Arubaanse regering en de rijksministerraad. Volgens de Staatsregeling kan de regering dan afzien van het horen van de Raad van Advies. De Raad van Advies zag hierin aanleiding slechts summier te adviseren. Voor de beantwoording van eventuele vragen die de Staten mochten hebben adviseerde de Raad gebruik te maken van het inlichtingenrecht²⁰. Het signaal is duidelijk: de Raad van Advies laat zich niet tussen de Arubaanse regering en de Staten manoeuvreren.

Herhaaldelijk werd ik ook bevestigd in mijn veronderstelling dat de Raad zich in zijn adviezen voornamelijk concentreert op de vraag of een wetsontwerp een bedreiging inhoudt voor de Arubaanse zelfstandigheid. Zo verzette de Raad van Advies zich meer dan eens tegen een ontwerp van rijkswet dat uitging van de gedachte dat de taken van de kustwacht zich hebben geëvolueerd tot aangelegenheid van het koninkrijk²¹. Verdedigers van deze gedachte wijzen erop dat het bestrijden van drugshandel in toenemende mate een grensoverschrijdende aanpak vergt. De Raad wil niet meegaan in die redenering. Rechtshandhaving en de strijd tegen de handel in verdovende middelen ziet hij onveranderlijk als landsaangelegenheden; slechts op grond van consensus kunnen omtrent dat onderwerp bij rijkswet regels worden gesteld²². Een al te rekkelijke uitleg van het begrip koninkrijksaangelegenheden zou leiden tot een ongewenst lange arm van de rijkswetgever²³. Vergelijkbare vrees voor aantasting van de Arubaanse autonomie valt te bespeuren in het advies over de interpretatie van art. 40 Statuut, dat op verzoek van de Staten is uitgebracht²⁴. Dit statuutsartikel speelde een cruciale rol in de kwestie van erkenning van een in Nederland gesloten huwelijk tussen personen van hetzelfde geslacht²⁵. Zou ook hier een ruimhartige interpretatie gevolgd worden, dan zou Aruba gedwongen worden een haar onwelgevallige noviteit in het personen- en familierecht te accepteren. In zijn advies hieromtrent nam de Raad opnieuw stelling tegen ondermijning van de Arubaanse zelfstandigheid.

Er zijn dus diverse aanwijzingen dat de Raad van Advies zich ten volle bewust is van het verschil in taak en positie met de Raad van State (van het Koninkrijk), en dat in de advisering

²⁰ De weigering te adviseren verdraagt zich slecht met de in 2004 geuite klacht over het passeren van de Raad, hiervóór noot 12. Op de in 2008 gevolgde redenering is overigens ook wel wat af te dingen. De Landsverordening Raad van Advies laat uitdrukkelijk ruimte voor het rechtstreeks horen van de Raad van Advies door de Staten. In de memorie van toelichting bij art. 17 is gesteld dat het niet de bedoeling is dat de Raad meermalen adviseert over een en hetzelfde onderwerp. Nu de regering geen initiatief had genomen tot het horen van de Raad, zou er prima gevolg kunnen worden gegeven aan het verzoek van de Staten. De formulering van de landsverordening lijkt de uiteindelijke beslissing hoe om te gaan met zo'n Statenverzoek over te laten aan de Raad van Advies. Het verdient overweging te bepalen dat, net als in Nederland geldt sinds 1 september 2010, een parlementair verzoek om advies (voorlichting) niet kan worden geweigerd (zie art. 21a Wet op de Raad van State).

²¹ Zie over de constitutionele vragen rondom deze rijkswet ook H.E. Bröring e.a. (red.), *Schurende rechtsordes. Over de Europese Unie, het Koninkrijk en zijn Caribische gebieden*, Groningen: Europa Law Publishing 2008, pag. 197-198.

²² Soortgelijke kritiek werd gegeven door de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen, zie diens *Jaarverslag 2005*, pag. 13-14 en Bijlage II. De beide adviescolleges hebben over de bij dit ontwerp van rijkswet uit te brengen adviezen overleg gevoerd.

²³ *Jaarverslag 2004*, pag. 19-24, *Jaarverslag 2006/07*, pag. 19-20, *Jaarverslag 2009*, pag. 4.

²⁴ *Jaarverslag 2005*, pag. 16-22.

²⁵ Zie voor de achtergronden van dit debat de conclusie en literatuurverwijzingen van A-G Strikwerda in de zaak die leidde tot het arrest van de Hoge Raad van 13 april 2007, LJN AZ6095.

bijzondere aandacht uitgaat naar de gevolgen van rijkswetgeving voor de Arubaanse autonomie.

Tegelijkertijd bevatten de jaarverslagen meer dan eens passages waarin de suggestie wordt gewekt dat de Raad van Advies en de Raad van State van het Koninkrijk volwaardige evenknieën zijn. Zulke gelijkschakeling doet zich onder meer voor in adviezen over consensusrijkswetgeving, als de rijkswetgever regels stelt over onderwerpen die vallen onder de autonome bevoegdheden van de landen. Het wetgevend optreden van het koninkrijk berust dan op vrijwillige samenwerking. De Raad van Advies acht zich veel beter vertrouwd met de lokale omstandigheden en behoeften waarin een consensusrijkswet treedt, en bepleit daarom zijn opmerkingen over die autonome aangelegenheden even zwaar aan te slaan als die van de Raad van State (van het Koninkrijk)²⁶. Een ander voorbeeld: de hiervoor aangehaalde positionering van de Raad als actor in een Arubaans ambtelijk proces staat op gespannen voet met de brief waarin de Raad zich, door tussenkomst van de landsregering, tot de rijksministerraad richt met een verzoek ruimere adviestermijnen te hanteren²⁷. Mij lijkt dat de termijn die de Raad van Advies gegund wordt om zich uit te spreken over ontwerpen van rijkswet, een geheel interne zaak is. Door de rijksministerraad op de termijnstelling aan te spreken, tilt de Raad van Advies zich buiten de Arubaanse verhoudingen en eiste hij voor zichzelf een rol op het toneel van de koninkrijksorganen.

Niet alleen van Arubaanse zijde kunnen uitlatingen worden vernomen die uitgaan van de veronderstelling dat de drie wetgevingsadviseurs in het koninkrijk een vergelijkbare taak en positie hebben. In een redevoering ter gelegenheid van het elfde lustrum van de Antilliaanse Raad van Advies stelde de vice-president Tjeenk Willink zijn Raad van State op één lijn met de jubilaris. Beide raden hebben, aldus Tjeenk Willink, 'tot taak de democratische rechtsorde in onze landen *en in het Koninkrijk als geheel* te bewaken en te versterken' [cursivering toegevoegd, MNJ]²⁸. Ik kan geen enkele valide reden bedenken die eraan in de weg staat ook de Arubaanse Raad van Advies in deze parallel te betrekken.

Over de inhoud van de adviezen bij rijkswetgeving kan nog gezegd worden dat de autonomie weliswaar meestal, maar niet in alle gevallen leidend is. De toetsing aan verdragsrecht levert voorbeelden op van situaties waarin de landsautonomie verregaand is gerelativeerd²⁹. In de meeste gevallen wijst de Raad er dan fijntjes op dat de aansprakelijkheid voor de niet-naleving van volkenrechtelijke verplichtingen bij de koninkrijksregering berust. Dat weerhoudt de Raad er niet van de Arubaanse landswetgever op te roepen werk te maken van verdragsverplichtingen, ook als dat ten koste van zelfbestuur gaat.

Zo ontstaat een wat diffuus beeld van de taak van de Raad van Advies. Soms handelt hij als Arubaans orgaan in het Arubaans belang, en soms beklimt hij het toneel van het koninkrijk en behartigt hij landsoverstijgende belangen.

Mogelijk is het nog te vroeg om op basis van een handvol jaarverslagen te concluderen dat de Raad van Advies wat heen en weer schippert. In de meeste jaren waarop de door mij geraadpleegde verslagen betrekking hebben, was immers nauwelijks sprake van advisering over rijkswetgeving. Als ik goed heb geteld, zijn er in de periode 2003-2008 vijf adviezen uitgebracht over ontwerpen van rijkswet. De eerder in noot 19 genoemde adviezen die in 2008 aan de Staten

²⁶ *Jaarverslag 2005*, pag. 9 en *Jaarverslag 2006/07*, pag. 20. Zie ook het *Jaarverslag 2009* van de Raad van State, pag. 83.

²⁷ *Jaarverslag 2003*, pag. 8 en 38.

²⁸ H.D. Tjeenk Willink, 'Goed bestuur is een coproductie', in: *Kwaliteit van bestuur. Symposium 55 jaar Raad van Advies van de Nederlandse Antillen*, Curaçao: Stichting Service Centrum Nationaal Archief 2003, pag. 42.

²⁹ Zie het *Jaarverslag 2005*, pag. 24-25, 27; *Jaarverslag 2006/07*, pag. 60-61, *Jaarverslag 2008*, pag. 7, 65, 83-85 en het *Jaarverslag 2009*, pag. 13-14.

zijn uitgebracht heb ik niet meegeteld, aangezien de Raad de adviesaanvragen om procedurele redenen vrijwel ongeannoteerd retour stuurde³⁰. In deze zes jaren zijn twee adviezen over ontwerpen voor algemene maatregelen van rijksbestuur uitgebracht. Verder is er vijf maal geadviseerd over vraagstukken die op andere wijze verband houden met voorgenomen rijkswetgeving. Het totaal aantal rijksrechtelijke adviezen over de verslagjaren 2003-2008 komt daarmee uit op twaalf. Tegen deze achtergrond van gemiddeld twee adviezen per jaar steekt het verslagjaar 2009 met zes adviezen schril af. Deze zes adviezen hebben de Antilliaanse ontmantelingsoperatie als gemeenschappelijke noemer. De oogst uit 2009 is daarom zowel kwantitatief als kwalitatief extra interessant. Wellicht kunnen we uit deze zes adviezen iets opmaken over hoe de Raad adviseert bij rijkswetgeving die voornamelijk ten behoeve van een ander land binnen het koninkrijk in procedure is gebracht.

Advisering over de opheffing van de Nederlandse Antillen

Over de wetgeving ter opheffing van de Nederlandse Antillen is elders uitvoerig geschreven³¹. Het is nodig noch nuttig dat hier over te doen; volstaan kan worden met de constatering dat voor deze operatie ongeveer tien rijkswetten, een fiks aantal algemene maatregelen van rijksbestuur en een nog groter aantal onderlinge regelingen tot stand zijn gebracht. Van deze stortvloed aan regelgeving is slechts een beperkt deel relevant voor Aruba, en dan ook nog op bescheiden schaal. De Rijkswet openbare ministeries Curaçao, Sint Maarten en de BES, bijvoorbeeld, heeft voor de Arubaanse rechtsorde hoegenaamd geen consequenties³². Andere rijkswetten zijn in geringe mate van betekenis voor de Arubaanse rechtsorde. Ik noem als voorbeeld de Reglementen voor de Gouverneurs van de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten, die bepalen dat de Gouverneurs strafrechtelijke onvervolgbaarheid genieten in de landen in het Caribisch gebied³³. De ingrijpendste nieuwe rijkswet is wellicht die waarmee het Statuut voor het Koninkrijk gewijzigd is³⁴. De rijkswet die in 1986 Aruba losmaakte uit het Antilliaanse landsverband beperkte zich nog tot noodzakelijke redactionele aanpassingen in het Statuut. Bij het opheffen van de Antillen in 2010 zijn ook inhoudelijke wijzigingen aangebracht³⁵. Eén van de belangrijkste en meest controversiële wijzigingen is de introductie van doorzettingsmacht voor de koninkrijksregering (of, in voorkomende gevallen, de rijkswetgever)

³⁰ *Jaarverslag 2008*, pag. 83-85.

³¹ Drie recente publicaties bevatten uitgebreide verwijzingen naar literatuur, rechtspraak en parlementaire documentatie: H.G. Hoogers, *De normenhiërarchie van het Koninkrijk der Nederlanden. Een bijdrage aan het constitutioneel koninkrijksrecht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009; R. Nehmelman, 'Naar een nieuw koninkrijk der Nederlanden', *Justitiële verkenningen* nr. 2009/05 (WODC-uitgave), pag. 33-47; L.J.J. Rogier, 'Het Koninkrijk der Nederlanden na de opheffing van de Nederlandse Antillen op 10 oktober 2010', *Ars Aequi* 2010, pag. 563-572.

³² Rijkswet van 7 juli 2010, Stb. 336. De organisatie van de zittende magistratuur is landsaangelegenheid. Om praktische redenen was er tot voor kort een gemeenschappelijke voorziening voor de staande magistratuur in Aruba en de Nederlandse Antillen. Een en ander was geregeld in de Samenwerkingsregeling, een onderlinge regeling in de zin van art. 38 Statuut die hiërarchisch boven de landsconstituties stond. De ontmanteling van de Nederlandse Antillen heeft er niet voor gezorgd dat de zittende of staande magistratuur voortaan aangelegenheid van het koninkrijk zijn. Wel is er bij die gelegenheid voor gekozen de samenwerking te intensiveren en gebruik te maken van de mogelijkheid die het Statuut biedt om onderlinge regelingen bij rijkswet vast te stellen. Deze afspraak heeft alleen betrekking op de rechterlijke organisatie (zittende magistratuur), en niet op de openbare ministeries van de landen. Om die reden is de rijkswetgeving over de organisatie van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie ondergebracht in een afzonderlijke rijkswet, die geldt op Aruba. Zie *Kamerstukken II* 2008/09, 32 017 (R1884), nr. 3, pag. 4-6; *Kamerstukken II* 2008/09, 32 018 (R1885), nr. 3, pag. 1-2 en *Kamerstukken II* 2009/10, 32 017 (R1884), nr. 9, pag. 2-3.

³³ Zie art. 9-11 in de rijkswetten van 7 juli 2010, Stb. 340 en 341, houdende het Reglement voor de Gouverneur van Sint Maarten respectievelijk Curaçao.

³⁴ Rijkswet van 7 september 2010, Stb. 333.

³⁵ Vergelijk de rijkswet van 22 juli 1985, Stb. 452 met de rijkswet van 7 september 2010, Stb. 333.

om op te treden in het geval één van de landen nalatig is bij de implementatie van verdragsrechtelijke verplichtingen (art. 27 lid 3 en 4 Statuut)³⁶.

De Raad van Advies heeft zich over al deze soorten rijkswetten, van onbelangrijk tot (een beetje) grensverleggend, uitgesproken. Daarnaast heeft hij zijn regering nog geadviseerd over de statutaire grondslag voor een rijkswet inzake visumverlening.

De adviezen zijn uitgebracht in de eerste twee februariweken van 2009. Ze mogen daarom zonder meer in onderlinge samenhang gelezen worden. Het cluster aan adviezen biedt zodoende een uitstekende gelegenheid om de hiervoor geformuleerde hypothesen te toetsen. Als die vooronderstellingen kloppen, dan zal de Raad over ontwerpen van rijkswet die voor Aruba goeddeels zonder rechtsgevolg zijn, weinig te melden hebben gehad. Ontwerprikswetten die daarentegen betrekkelijk vérgaande gevolgen hebben voor de Arubaanse rechtsorde, zoals de doorzettingsmacht van de koninkrijksorganen bij nalatige implementatie van verdragsverplichtingen, zouden volgens de hypothesen aan een nauwkeurig onderzoek moeten zijn onderworpen. Daarbij zou de meeste aandacht moeten zijn uitgegaan naar de gevolgen voor de Arubaanse zelfstandigheid.

Ik begin met enkele, wat ik maar even oneerbiedig noem, onbelangrijke rijkswetten: rijkswetten die niet zullen gelden in de Arubaanse rechtsorde. Ze variëren van redactionele wijzigingen in geldende rijkswetten tot het oprichten van instanties zoals de openbare ministeries en een Raad voor de rechtshandhaving³⁷. De Arubaanse Raad van Advies is over vijf van deze ontwerpen niet gehoord³⁸. Daaruit mogen we wellicht concluderen dat de Arubaanse regering de ontwerpen van onvoldoende belang achtte om de Gevolmachtigde Minister te instrueren deel te nemen aan de behandeling van de ontwerpen in de rijksministerraad en de Staten-Generaal³⁹.

De Raad van Advies heeft andere gelegenheden gekregen zich uit te laten over de rijkswetgeving die de Antillen ontmantelt. Het eerste en met afstand langste advies bespreekt de statutaire grondslag voor een rijksvisumwet⁴⁰. Visumverlening heeft als zodanig niets van doen met de ontmanteling van de Antillen. Dat de Raad zich over beide onderwerpen in één advies uitlaat, komt doordat ambtelijke overleggen over een rijksvisumwet knarsend tot stilstand waren gekomen vanwege een verschil van mening over de juiste uitleg van het Statuut. De Raad

³⁶ Introductie van deze bevoegdheid heeft de landen al vanaf een vroeg stadium van het ontmantelingsproces verdeeld gehouden, zie de bijlage bij *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 IV, nr. 34, pagina 1 (onderdeel 2).

³⁷ De rijkswetten mogen voor het land Aruba onbelangrijk zijn, voor de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten gaat het om rijkswetten die (op onderdelen) een belangrijke kanttekening plaatsen bij de sinds 10 oktober 2010 verkregen autonomie. Instemming met diverse consensusrijkswetten was een Nederlandse voorwaarde voor de bijdrage aan sanering van de Antilliaanse schulden. Een goed voorbeeld is de *Rijkswet Financieel Toezicht Curaçao en Sint Maarten*, Stb. 2010, 334.

³⁸ Navraag bij de Raad van Advies leerde mij dat geen advies gevraagd is over de *Rijkswet Financieel Toezicht* (Stb. 2010, 334), de *Rijkswet aanpassing rijkswetten aan de oprichting van de nieuwe landen* (Stb. 2010, 339), het *Reglement voor de Gouverneur van Sint Maarten* (Stb. 2010, 340), het *Reglement voor de Gouverneur van Curaçao* (Stb. 2010, 341), en de *Rijkswet tot vaststelling van een zee grens tussen Curaçao en Bonaire, en tussen Sint Maarten en Saba* (Stb. 2010, 342).

³⁹ Dat gold niet in alle gevallen voor de Staten. Zie het verslag dat de Staten uitbrachten bij de ontwerp-reglementen voor de gouverneurs van de nieuwe landen (*Kamerstukken II* 2009/10, 32 178 (R1898), nr. 8 en *Kamerstukken II* 2009/10, 32 179 (R1899), nr. 8). De Staten hadden op de inhoud van de wetsvoorstellen niets aan te merken, maar benadrukten omstandig dat de emancipatie van Curaçao en Sint Maarten niet ten koste mocht gaan van de Arubaanse autonomie.

⁴⁰ Advies inzake de statutaire grondslag van het voorstel van een rijksvisumwet, kenmerk RvA 11-09. Het advies is in te zien als bijlage bij *Kamerstukken II* 2009/10, 32 415 (R1915), nr. 4. Per abuis is het advies van de Arubaanse Raad van Advies geëtiketteerd als het Antilliaanse advies, en vice versa.

zag een verband tussen het dispuut in dit specifieke geval en algemenere problemen rond rijkswetgeving.

Het advies laat zich lezen als een zorgelijke beschouwing over de staat van het koninkrijk. De Raad van Advies meent dat, als het aan de koninkrijksregering en de Raad van State (van het Koninkrijk) ligt, de rijkswetgever zich gaat gedragen als Holle Bolle Gijs. Van Nederlandse zijde is een ontwikkeling in gang gezet waarin onderwerpen die traditioneel een landsaangelegenheid waren, worden omgetoverd tot koninkrijksaangelegenheid door er een buitenland- of defensiecomponent aan te ontdekken. De Raad van Advies meent dat dit een onrechtmatige manier van het verruimen van de bevoegdheid van de rijkswetgever is, nu deze methode treedt buiten de gebaande paden die het Statuut wijst.

Naar aanleiding van zijn bevindingen signaleert de Raad van Advies een ontwerpfout in het Statuut. Bij afwezigheid van een conflictenregeling die het mogelijk maakt op voet van gelijkwaardigheid meningsverschillen bij te leggen komt er extra verantwoordelijkheid op de schouders van het grootste land in het koninkrijk te liggen⁴¹. Nederland zou een voortrekker moeten zijn bij het vormen van de koninkrijksgemeenschap. In plaats daarvan is er de laatste jaren sprake van polarisatie tussen de landen in het koninkrijk. Aruba en de Antillen hechten als jonge nieuwe landen (de term *nation building* valt) sterk aan instandhouding van hun zelfstandigheid. De Nederlandse integratie in de Europese Unie is een tegengestelde ontwikkeling. Deze divergerende tendensen vergen, zo meent de Raad van Advies, bezinning op de verhoudingen binnen het koninkrijk en de Europese Unie. Daartoe wordt de Arubaanse regering dan ook opgeroepen.

Ook over drie onbelangrijke (in de hiervóór aangeduide zin) ontwerpen van rijkswet heeft de Raad van Advies zich kunnen uitspreken⁴². Zoals blijkt uit de aanhef van de drie adviezen is de Raad gevraagd 'mede te adviseren of er gevolgen zijn van dit ontwerp voor Aruba'. De Raad constateert in alle drie de adviezen dat Aruba van werking van de consensusrijkswet is uitgesloten nu het land bij geen van de betreffende ontwerpen partij is. Dat betekent niet dat de voorgestelde rijkswetten voor Aruba zonder gevolgen zijn. Integendeel, juist vanwege de te verwachten effecten geeft de Raad van Advies de regering in overweging te bevorderen dat Aruba toetreedt tot de consensusrijkswetten. De Raad komt tot deze aanbeveling omdat hij vreest dat de kustwacht, de politie en het openbaar ministerie geïsoleerd komen te staan van de zusterorganisaties in de Caribische regio. Dat zou kunnen leiden tot een achtergestelde informatiepositie en het ontbreken van noodzakelijke voorwaarden voor effectieve kwaliteitsborging. Ten aanzien van het openbaar ministerie en de politie wijst de Raad er nog op dat vrijwillige samenwerking aantrekkelijker is dan opgedrongen bemoeienis waartoe het koninkrijk op grond van de artikelen 43 en 51 Statuut zou kunnen besluiten.

Dan resteren er nog twee adviezen over substantiëlere ontwerpen van rijkswet, namelijk de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie en de Rijkswet wijziging Statuut in verband met de opheffing van de Nederlandse Antillen⁴³. Gemakshalve duid ik laatste rijkswet verder aan als de Rijkswet wijziging Statuut. Beide rijkswetten beogen te gelden in de Arubaanse rechtsorde. Het advies over de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie is, net als de overige adviezen, uitgebracht in februari 2009. Op dat moment woedde een conflict over de zetelkeuze van de

⁴¹ De art. 12a en 38a Statuut waren ten tijde van het uitbrengen van het advies nog geen geldend recht.

⁴² Zie de adviezen over de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving, advies van 12 februari 2009, kenmerk RvA 25-09; de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, advies van 12 februari 2009, kenmerk RvA 26-09 en over de Rijkswet Openbare Ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, advies van 12 februari 2009, kenmerk RvA 29-09.

⁴³ Adviezen van 11 februari 2009, respectievelijke kenmerken RvA 28-09 en RvA 27-09.

gemeenschappelijke rechterlijke organisatie nog voluit⁴⁴. Arubaanse instemming met deze rijkswet stond onder het beslag van mogelijke dwang vanwege het koninkrijk. Het is van belang bij de lezing van het advies deze context in het achterhoofd te houden.

Die context klinkt onder meer door in de wat gemelijke opmerkingen die de Raad van Advies maakt over het late tijdstip waarop hij het ontwerp voor de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie kreeg voorgelegd. De rijksministerraad had het ontwerp al aanhangig gemaakt bij de Raad van State van het Koninkrijk. Er kan inderdaad aan getwijfeld worden of Arubaans wetgevingsadvies dan nog zin heeft. De Arubaanse regering nam voor lief dat eventuele nieuwe gezichtspunten die de Raad van Advies zou aandragen niet meer aan de orde zouden komen in de rijksministerraad. Daarvoor zou immers een heropening van de bespreking door de rijksministerraad nodig zijn, en dat gebeurt (formeel) slechts nadat de Raad van State van het Koninkrijk ingrijpende kritiek op een ontwerp van rijkswet heeft geuit⁴⁵. Een Arubaans advies zou hoogstens nog kunnen worden gebruikt voor de inbreng van de Gevolmachtigde Minister in de Staten-Generaal.

In de adviesaanvraag vroeg de regering de Raad van Advies specifiek in te gaan op de vraag of onvrijwillige gelding van de rijkswet met een beroep op art. 43 Statuut kan worden afgedwongen. De laatste jaren zijn er meerdere twisten geweest over de omvang van de bevoegdheid van de rijkswetgever⁴⁶. Die discussies kenden wonderlijke uitkomsten, zoals onderwerpen die tegelijkertijd koninkrijksaangelegenheid en landsaangelegenheid zijn⁴⁷. De Raad van Advies protesteerde herhaaldelijk en terecht tegen dit soort gegoochel⁴⁸.

In zijn advies over de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie maakt de Raad aan deze kwestie weinig woorden vuil. Hij verwijst naar het al genoemde advies over een rijksvisumwet. Daarin had hij omstandig beargumenteerd dat de inzet van de doorzettingmacht die art. 43 Statuut biedt, op zijn minst kwestieus is⁴⁹. Het advies over het Hof besteedt veeleer aandacht aan de Arubaanse bestuurlijke opstelling in het Antilliaanse ontmantelingsproces. Het advies over de Rijkswet wijziging Statuut heeft eenzelfde strekking. In beide adviezen stelt de Raad dat de Arubaanse regering, in weerwil van de mooie woorden die in 2005 bij de start van het proces van staatkundige vernieuwing zijn gesproken, teveel op haar handen heeft gezeten⁵⁰. Die

⁴⁴ Aanvankelijk bestond het voornemen gelding van de rijkswet in Aruba af te dwingen met een beroep op art. 43 Statuut. Dit zogenoemde waarborgartikel geeft het koninkrijk doorzettingmacht teneinde de deugdelijkheid van bestuur, de rechtszekerheid en fundamentele mensenrechten in de landen op peil te houden. Na voortgezet overleg konden de landen het alsnog eens worden, zodat het ontwerp uiteindelijk een volbloed consensusrijkswet is; vgl. *Kamerstukken II* 2008/09, 32 017 (R1884) nr. 3, pag. 4-6 en *Kamerstukken II* 2008/09, 32 017 (R1884), nr. 9, pag. 2-3.

⁴⁵ Art. 4 lid 2 onder a.1° van het Reglement van orde van de (rijks)ministerraad.

⁴⁶ Naast de al genoemde Rijkswet Kustwacht en de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie speelt de kwestie ook bij het al genoemde ontwerp voor een rijksvisumwet, zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32 415 (R1915), nr. 3 (pag. 1-3) en nr. 4 (pag. 2).

⁴⁷ Over de consequenties van deze uitkomst H.G. Hoogers, *De normenhiërarchie van het Koninkrijk der Nederlanden. Een bijdrage aan het constitutioneel koninkrijksrecht*, a.w., pag. 70 (aldaar noot 16) en pag. 98.

⁴⁸ Een bloemlezing uit de adviezen daaromtrent is te vinden in het *Jaarverslag* 2004, pag. 19-24 en het *Jaarverslag* 2006/2007, pag. 19-20.

⁴⁹ De dubbele grondslag voor de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie waarvoor aanvankelijk werd geopteerd, rammelde natuurlijk aan alle kanten. De koninkrijksregering had hoegenaamd geen openbare pogingen ondernomen om aannemelijk te maken dat het met de rechterlijke organisatie op Aruba een zootje was, en dat niet te verwachten viel dat Aruba zelf orde op zaken zou kunnen stellen. Dat zijn namelijk de voorwaarden die de Officiële Toelichting stelt aan ingrijpen op grond van art. 43 Statuut (*Kamerstukken II* 1953/54, 3517, nr. 2, pag. 15: 'Slechts wanneer in het land zelf geen redres van een ontoelaatbare toestand mogelijk zou blijken te zijn, kan het nemen van een maatregel in overweging komen'). Hierover ook G.E.J. Thiel, 'Gelijkwaardig en autonoom?', *TAR Justitia* 2009, pag. 15-17 en H.G. Hoogers, 'De herstructurering van het Koninkrijk als lakmoesproef', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2010, pag. 278-279.

⁵⁰ De Raad had in zijn advies over het rapport van de Werkgroep-Jesurun al gewaarschuwd tegen Arubaanse afzijdigheid, *Jaarverslag* 2004, pag. 24-26.

lijdelijke opstelling heeft niet geholpen bij het tegengaan van de recente verharding in de koninkrijksverhoudingen. De Raad voorziet een somber scenario van een afgezonderd en achtergesteld Aruba dat in zijn directe nabijheid de voormalige Antilliaanse eilanden eendrachtig ziet samenwerken op terreinen die er toe doen. Nu de Antillen en het koninkrijk besloten hebben op de ingeslagen weg door te gaan, bepleit de Raad *realpolitik*. Arubaanse instemming met de rijkswetten zou niet afhankelijk moeten zijn van het inwilligen van de eis de Hofzetel te mogen huisvesten. Ook de voorgestelde bevoegdheid van de koninkrijksregering om op te treden tegen tardieve implementatie van verdragen moet niet argwanend worden bestreden, maar aangegrepen als een adequate oplossing voor het serieuze probleem dat naleving van volkenrechtelijke verplichtingen in de Caribische landen vaak vertraging oploopt. Van kritische reflectie door de Raad op de concrete inhoud van de rijkswetsontwerpen blijkt niets. Het oordeel van de Raad lijkt daarentegen vooral gebaseerd op de strekking en het doel van de rijkswetten⁵¹.

De boodschap van de Raad van Advies is helder: Aruba doet er goed aan loyaal mee te blijven werken aan de rijkswetgeving tot wijziging van de staatkundige hoedanigheid van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen. Dat is goed voor Aruba en goed voor het koninkrijk⁵².

Waardering van de adviezen

Als ik deze serie adviezen op me in laat werken, dan ontwaar ik ten minste één rode draad die tegelijkertijd een trendbreuk is. Vóór de start van het Antilliaanse ontmantelingsproces deed de Arubaanse Raad van Advies in zijn adviezen aan de regering voornamelijk aan *constitutional preview*. In de kern draaiden zijn adviezen over rijkswetten om rechtmatigheidstoetsing en was de Arubaanse autonomie het voornaamste criterium. Die lijn is goeddeels losgelaten in de adviezen die zijn uitgebracht in het kader van de opheffing van de Antillen. De Raad geeft nog een grote dreun op de gong van de rechtmatigheid in zijn advies over de statutaire grondslag voor een rijksvisumwet, maar kiest al in datzelfde advies voor een ander beoordelingskader. Het proces van staatkundige veranderingen in het koninkrijk plaatst Aruba voor de keuze tussen aansluiten of afzonderen. Isolatie is, zo meent de Raad, niet in het belang van Aruba, noch van het koninkrijk. Op een gegeven moment moeten de knopen geteld worden. Het heeft dan geen zin meer de rechtmatigheid van het inzetten van vérstrekkende middelen zoals de toezichtsfiguren uit het Statuut te betwisten, hoezeer daartoe ook aanleiding is. Gemeten naar veel abstractere constitutionele maatstaven verdient de ontmantelingsoperatie Arubaanse steun.

Hoe moeten deze abstracte maatstaven worden geduid? De aansporing een meer coöperatieve attitude aan te nemen lijkt op een uitnodiging tot bijstelling van het regeringsbeleid. Ik aarzel bij het gebruiken van dat woord, want de term 'beleid' ligt gevoelig als het gaat om de verhouding tussen een regering en zijn voornaamste wetgevingsadviseur. Dat geldt voor Nederland maar misschien nog wel meer voor Aruba. Toen de Raad van State in 1998 voor de eerste keer een systematische verantwoording gaf van zijn toetsingskader kwam daarin de term 'beleidstoetsing' voor⁵³. Die term wekte nogal wat misverstanden, zodat hij al gauw werd vervangen door 'beleidsanalytische toetsing'⁵⁴. In de Arubaanse context is het gebruik van de term misschien nog wel beladener. Herhaaldelijk moest de Raad van Advies zijn bevoegdheid

⁵¹ Dat is des te opvallender nu de Raad van Advies zijn dicta normaliter opbouwt volgens een stramien waarin de inhoud en de doelstelling van een voorgestelde regeling ieder afzonderlijk worden beoordeeld, zie *Jaarverslag 2009*, pag. 10.

⁵² Het kan dan ook geen verrassing zijn dat het laatste advies dat de Raad over de opheffing van de Antillen uitbracht, namelijk het advies van 30 juli 2010 over de ontwerp-landsverordening tot aanvaarding van de Rijkswet wijziging Statuut, kenmerk RvA 150-10, een blanco advies is.

⁵³ Raad van State, *Jaarverslag 1998*, pag. 18-26.

⁵⁴ Raad van State, *Jaarverslag 2002*, pag. 41-50.

om kritiek te geven op de kwaliteit en consistentie van het voorgestelde beleid, verdedigen⁵⁵. Zeer recent nog onderstreepte de Raad dat hij met zijn beleidsanalytische toetsing niet aan politiek doet⁵⁶.

Met oog voor die gevoeligheid houd ik toch vol dat de Raad van Advies de plannen voor de ontmanteling van de Antillen beoordeelde op hun constitutionele beleidskwaliteit – een term die niet fraai maar wel adequaat is. Ik denk dat wat de vice-president van de Raad van State in 2005 heeft geschreven over beleidsanalytische toetsing van wetgeving in Nederland, zo ongeveer ook opgaat voor Aruba⁵⁷.

De vice-president wees er op dat beleidsmatige keuzes door de regering worden gemaakt, en dat de Raad wat dat aangaat een loyaal adviseur is. Om invulling te geven aan de eigen verantwoordelijkheden die regering en Staten hebben, is het evenwel nuttig dat een onafhankelijk adviseur aandringt op rechtmatigheid, consistentie en verantwoording. Als het goed is maakt advisering door de Raad van Advies het voor de regering en de Staten mogelijk een brug te slaan tussen de doelen en taken die politieke organen zichzelf stellen en de maatregelen die ter realisering daarvan kunnen worden getroffen.

Dat is ook precies wat er gebeurde in de adviezen van begin 2009 over de rijkswetgeving die de Nederlandse Antillen ophief. De Raad van Advies koos niet zelf een politieke koers, maar refereerde uitdrukkelijk aan wat namens de Arubaanse regering was gemeld bij de formele start van het ontmantelingsproces⁵⁸. Tegen die achtergrond en langs de lijnen van het eerder aangekondigde algemeen regeringsbeleid kraakte de Raad harde noten.

Nu is het natuurlijk niet zo dat de Raad deze manier van beoordelen voor het eerst in 2009 hanteerde. Volgens het toetsingskader dat de Raad in 2005 expliciteerde besteedt ieder advies aandacht aan doeltreffendheid en doelmatigheid, de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, alsook de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. In de praktijk gebeurt dat ook. Ik hoef alleen maar te verwijzen naar het beruchte conflict rond de nota van wijziging op het ontwerp voor de Landsverordening belasting op de bedrijfsomzetten. Het advies dat bij die nota van wijziging hoort ontleent zijn kritische toon in belangrijke mate aan de beleidsanalytische toetsing⁵⁹. Er is sprake van een bestendige praktijk waarin de Raad van Advies mede aandacht schenkt aan de kwaliteit van voorgesteld beleid.

Waar de adviezen uit het vroege voorjaar van 2009 zich wél in onderscheiden van eerdere adviezen over rijkswetgeving is de onderlinge verdeling tussen de beleidsanalytische en juridische toets. Tot en met 2008 waren de meeste kanttekeningen in de adviezen uit juridisch hout gesneden. In de 2009-adviezen is de beleidsanalytische invalshoek dominant geworden en speelt de juridische toets een marginale rol. Dat houdt, zo vermoed ik, verband met het feit dat

⁵⁵ *Jaarverslag 2003*, pag. 1 en 7; *Jaarverslag 2005*, pag. 4; *Jaarverslag 2006/2007*, pag. 3 en 104-106. Meer dan eens zegt de Raad met zoveel woorden dat hij ook een doelmatigheidstoetsing verricht – een term die appelleert aan de integrale heroverweging zoals we die kennen in de bestuursrechtelijke rechtsbescherming. In die context kan doelmatigheidstoetsing tot een volledig andere uitkomst leiden. Omwille van deze associatie lijkt het me verstandig de term niet te gebruiken voor het beschrijven van de werkzaamheden van de Raad van Advies.

⁵⁶ *Jaarverslag 2009*, pag. 3. De Raad van Advies is daar kritisch over de ‘advieslijn’ die de Raad van State van het Koninkrijk heeft uitgezet bij het beoordelen van de maatregelen in het kader van de ontmanteling van de Nederlandse Antillen. Ik vind die kritiek wel erg zwaar aangezet. Men kan het de Raad van State toch moeilijk kwalijk nemen dat hij consistentie betracht in zijn adviezen. De Arubaanse Raad van Advies streeft daar zelf ook naar. Het heeft er alle schijn van dat vooral de inhoud van de advieslijn verzet oproept.

⁵⁷ H.D. Tjeenk Willink, ‘De beleidsanalytische toetsing door de Raad van State’, *RegelMaat* 2005, pag. 51-59.

⁵⁸ Het citaat waarop de Raad van Advies zich beroept is ook terug te vinden in het *Jaarverslag 2009*, pag. 58. Statenleden van de MEP-fractie menen overigens dat de Raad van Advies aan het citaat van de toenmalige (aan de MEP geestverwante) minister-president een onjuiste uitleg heeft gegeven (brief van 27 augustus 2010 van de MEP-fractie aan de Voorzitter van de Staten, waarvan ik een afschrift heb ontvangen).

⁵⁹ *Jaarverslag 2006/2007*, pag. 43-50. Zie over dit conflict ook de bijdrage van gewezen Voorzitter van de Raad A.L. Nicolaas aan deze bundel.

het hier om een pakket van maatregelen gaat waarover door een groot aantal partijen was meeonderhandeld en waarbij Aruba slechts indirect betrokken was. Bij eerdere rijkswetgeving waren de Antilliaanse eilandsbesturen geen gesprekspartner, maar bij de ontmantelingswetgeving hadden ze op grond van politieke afspraken een belangrijke vinger in de pap. Rijkswetsontwerpen uit de periode voor 2009 konden bovendien ieder op hun eigen merites worden beoordeeld. Dat gold in veel mindere mate voor de ontwerpen die deel uitmaakten van de ontmantelingsoperatie, omdat deze ontwerpen sterk samenhangen. In een vroeg stadium van het proces was het nog mogelijk aan te dringen op koerscorrecties. Op een gegeven moment moet er een knoop worden doorgehakt. Nadien nog morrelen aan een onderdeel zou de constructie als een kaartenhuis in elkaar kunnen doen zakken. In zaken van wetgeving gaat het uiteindelijk om veel meer dan alleen een rechtmatigheidsvraag. Voor de Raad van Advies was duidelijk dat hij in februari 2009 niet kon volstaan met een oordeel over de rechtmatigheid, maar dat hij vooral in moest gaan op de vraag naar de constitutionele kwaliteit. Daarmee liet de Raad zien dat hij oog heeft voor de politieke werkelijkheid en gaf hij een zinvolle invulling aan zijn taak de Arubaanse regering te adviseren bij vraagstukken van constitutioneel beleid.

Tussenbalans

Op dit punt aangekomen kunnen enkele van de hypothesen op hun juistheid worden getoetst. Mijn bevindingen kennen een paradox. Alle Arubaanse adviezen die in het kader van het ontmantelingsproces van de Nederlandse Antillen zijn uitgebracht, sporen met de positiefrechtelijke positie en taak van de Raad van Advies. De Raad bood met zijn adviezen ondersteuning aan de regering bij het bepalen van de positie die de Gevolmachtigde Minister in zou moeten nemen bij de behandeling van een ontwerp van rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur. Zoals verondersteld heeft de Raad van Advies terughoudendheid betracht in zijn adviezen over rijkswetgeving die voor Aruba van secundaire betekenis is. Het Arubaanse belang was maatgevend. Incidenteel en zijdelings werden in de adviezen de gevolgen voor het koninkrijk of een ander land belicht. Zo volstond de Raad met de oproep te bevorderen dat Aruba alsnog onder de werking van enkele consensusrijkswetten zou vallen, zonder daarbij in te gaan op wat er mogelijk aan die ontwerpen schortte. Zou het advies zijn opgevolgd, dan was het maar de vraag of de Raad nog in de gelegenheid zou zijn gesteld nogmaals over de ontwerpen te adviseren. Ook de vooronderstelling dat de conformiteit aan het constitutionele koninkrijksrecht voor de Raad van Advies nauwelijks punt van aandacht is geweest, blijkt met de feiten te kloppen. De Raad heeft zich in de eerste plaats opgeworpen als hoeder van de status aparte en het Arubaanse constitutionele bestel.

Het paradoxale element in mijn bevindingen is dat de geconstateerde terughoudendheid niet heeft geleid tot het onthouden van commentaar. Anders dan verondersteld heeft de Raad er immers niet het zwijgen toe gedaan toen hij rijkswetsontwerpen onder ogen kreeg die voor Aruba zonder gevolgen zouden blijven. Sterker: waar de Raad opkwam voor het Arubaanse belang, deed hij dat in het bijzonder naar aanleiding van rijkswetsontwerpen die geen gelding in de Arubaanse rechtsorde beoogden. Mijn verwachting dat rijkswetgeving die daarentegen betrekkelijk vergaande gevolgen voor de Arubaanse rechtsorde zou hebben (ik noemde als voorbeeld de doorzettingsmacht van de koninkrijksorganen bij nalatige implementatie van verdragsverplichtingen), aan een nauwkeurig onderzoek zou worden onderworpen, blijkt evenmin te kloppen. Voor de beide falsificaties is een gemeenschappelijke verklaring te geven. De Raad van Advies beoordeelde de voorstellen op hun constitutionele beleidskwaliteit. Hij concludeerde dat niet-gelding van de consensusrijkswetten en het ontbreken van een dwangmiddel om volkenrechtelijke verplichtingen na te leven voor Aruba ongunstig zou zijn. Het Arubaanse belang is dus zeer prominent aanwezig in de adviespraktijk van de Raad van Advies.

Advisering door de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen en de Raad van State van het Koninkrijk

De Raad van Advies van Aruba was niet de enige wetgevingsadviseur die zich heeft gebogen over de rijkswetten die verband houden met de opheffing van de Nederlandse Antillen. Dat maakt nieuwsgierig naar hoe de beide andere wetgevingsadviseurs zich van hun opdracht hebben gekweten. Voor de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen is het aannemelijk dat, nu de opheffing van het Land de Antillen de uitdrukkelijke wens van vier van de vijf eilandgebieden was, hij voornamelijk zal hebben gewaakt voor de belangen van de eilandgebieden. De Raad van State van het Koninkrijk zal, als laatste adviseur van de rijksregering, wellicht op een wat abstracter niveau hebben getoetst. Vanwege zijn samenstelling en positie mag worden verwacht dat de Raad van State van het Koninkrijk vooral waakte voor de constitutionele belangen van het Koninkrijk.

In het restant van deze bijlage wil ik stilstaan bij de inbreng van deze andere adviseurs. Dat doe ik betrekkelijk kort, omdat deze bijdrage al aan de lange kant is en het in een gedenkboek voor de Arubaanse Raad van Advies zou misstaan teveel nadruk te leggen op wat anderen hebben gedaan. Omwille van een eerlijk vergelijk beperk ik me hier goeddeels tot adviezen over ontwerpen die door alle drie wetgevingsadviseurs zijn becommentarieerd.

Raad van Advies van de Nederlandse Antillen⁶⁰

Er zijn twee dingen die onmiddellijk opvallen aan de advisering van de Antilliaanse Raad van Advies. In de eerste plaats is dat het moment waarop ontwerpen bij de Raad aanhangig zijn gemaakt, en in verband daarmee ook wanneer het advies werd uitgebracht.⁶¹ Hiervóór heb ik laten zien waarom het constitutioneelrechtelijk voor de hand ligt om een lokale wetgevingsadviseur in te schakelen nog voordat de rijksministerraad instemt met het in procedure brengen van een rijkswetsontwerp. Op Aruba was dat ook de praktijk, en in gevallen waarin daarvan werd afgeweken heeft de Raad van Advies zich daar negatief over uitgelaten.⁶² De Antilliaanse Raad van Advies kwam op een veel later moment in de procedure aan zet. In de meeste gevallen schakelde de regering van de Nederlandse Antillen haar wetgevingsadviseur pas in nadat haar Gevolmachtigde Minster in de rijksministerraad had ingestemd met het ontwerp van rijkswet⁶³. Een enkele keer werd het lokale advies iets eerder gevraagd, maar ook in die gevallen gebeurde dat zodanig laat dat het bij voorbaat uitgesloten was dat het advies zou zijn uitgebracht voordat de rijksministerraad de beraadslaging over het ontwerp had afgesloten. Daar komt nog eens bij dat de Antilliaanse Raad van Advies betrekkelijk veel tijd nam voor het uitbrengen van zijn adviezen. Ten gevolge van de late aanhangigmaking en de lange doorlooptijd werd het Antilliaanse wetgevingsadvies stevast later uitgebracht dan het advies van de Raad van State van het Koninkrijk⁶⁴. Zodoende gaf de Antilliaanse regering de regie over

⁶⁰ De meeste van deze adviezen zijn te vinden via www.raadvanadvies.an. Enkele adviezen die daar niet gepubliceerd zijn, heb ik bij de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen opgevraagd. Aldaar was mw. J.B. Elvilia-Seedorf zeer behulpzaam bij het verzamelen van onderzoeksmateriaal.

⁶¹ Uit jaarverslagen van de Antilliaanse Raad van Advies krijg ik de indruk dat het bij rijkswetgeving eerder regel dan uitzondering is dat de regering van de Nederlandse Antillen zijn Raad van Advies op een laat moment inschakelt.

⁶² *Jaarverslag 2003*, pag. 21.

⁶³ Het meest uitgesproken voorbeeld betreft het ontwerp voor de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten. Dat rijkswetsontwerp is op 24 maart 2009 door de koninkrijksregering aanhangig gemaakt bij de Raad van State van het Koninkrijk. Een dag later maakte de Antilliaanse regering hetzelfde voorstel aanhangig bij de Raad van Advies.

⁶⁴ Deze conclusie vloeit voort uit een overzicht van de data waarop (1) de adviesaanvragen aan de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen werden aangeboden, (2) het advies werd uitgebracht, (3) de rijksministerraad volgens persberichten van de Rijksvoorlichtingsdienst heeft ingestemd met aanhangigmaking van een ontwerp van rijkswet bij de Raad van State van het Koninkrijk, (4) de ontwerpen bij de Raad van State van het Koninkrijk aanhangig zijn gemaakt, (5) de Raad van State van het

de mate waarin zij zich in de onderhandelingen in de rijksministerraad op haar eigen wetgevingsadviseur kon beroepen uit handen.

Een tweede observatie hangt met de eerste samen. De adviezen mondden namelijk alle uit in de aanbeveling er mee in te stemmen dat het ontwerp, eventueel in aangepaste vorm of na wijziging van de toelichting, aan de parlementen wordt aangeboden. Uit deze dicta blijkt dat de Raad van Advies zich er van bewust is dat hij zijn regering alleen nog van dienst kan zijn bij de vraag of (en slechts ten dele hoe) de ontwerpen van rijkswet zullen worden ingediend. Deze zelfgekozen marginalisatie geeft blijk van realiteitszin. Gelet op de constitutionele positie van de Raad van Advies is zulke terughoudendheid evenwel niet nodig. Hij zou kunnen aandringen op inhoudelijke wijzigingen. Een voorwaarde is dan wel dat de Raad eerder ingeschakeld wordt.

Over de inhoud van de adviezen valt ook nog wel het één en ander op te merken. Het gros van de opmerkingen dient vooral het belang van de eilanden van de Antillen. Zo komt de Raad op voor de Curaçaose en Sint Maartense bestuurscolleges, die formeel geen rol spelen bij (consensus)rijkswetgeving⁶⁵. Waar voorgestelde rijkswetten aanhaken bij de waarborgtaak van het koninkrijk is de Raad extra alert op aantastingen van de zelfstandigheid en gelijkwaardigheid van de landen in spe⁶⁶. In alle adviezen over consensusrijkswetgeving besteedt de Raad van Advies aandacht aan de opzegbaarheid van de regeling, met als uitgangspunt dat een balans gevonden moet worden tussen rechtszekerheid en de autonomie van de nieuwe landen. Opmerkelijk is dat de Raad voor zijn advies over het ontwerp van de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie een wijder perspectief kiest. Hij beperkt zich niet tot de Antilliaanse eilanden maar komt uitdrukkelijk op voor de Arubaanse autonomie⁶⁷. Voor het overige wordt in de adviezen uitvoerig aandacht besteed aan kleinere, veelal technische onvolkomenheden.

*Raad van State van het Koninkrijk*⁶⁸

De Raad van State van het Koninkrijk komt als laatste aan bod in deze beschouwing. Dat past ook bij zijn rol als finaal adviseur: aan eventuele overige verplichtingen tot het vragen van advies moet zijn voldaan voordat de Raad van State (van het Koninkrijk) een (rijks)wetsontwerp krijgt voorgelegd. Van de Raad van State mogen we daarom ook verwachten dat hij het meest omvattende advies uitbrengt.

Voor wat de rijkswetgeving over de herstructurering van het koninkrijk betreft maakt de Raad die verwachting waar door het hanteren van een breed toetsingskader. Het spreekt voor zich dat de rijkswetsvoorstellen zijn getoetst aan het Statuut⁶⁹. De verbreding van het perspectief blijkt

Koninkrijk zijn advies heeft uitgebracht, (6) de nadere rapporten bij die adviezen werden gepubliceerd en (7) de ontwerpen van rijkswet bij koninklijke boodschap zijn ingediend bij de Staten-Generaal en zijn verzonden aan de Staten van Aruba en de Staten van de Nederlandse Antillen.

⁶⁵ Zie het advies van 23 juni 2009 over het ontwerp voor de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, RvA no. RA/11-09-RW.

⁶⁶ Idem; zie ook het advies van 17 maart 2009 over het ontwerp van Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, RvA no. RA/05A-09-RW.

⁶⁷ Advies van 17 maart 2009, RvA no. RA/05-09-RW.

⁶⁸ De Raad van State van het Koninkrijk meent zelf dat zijn taak zich nadrukkelijk onderscheidt van die van de Raad van State van Nederland: 'Het functioneren van de Raad als koninkrijksorgaan vereist een andere opstelling dan die voor het functioneren van de Raad als adviseur van alleen de Nederlandse regering en Staten-Generaal', *Jaarverslag Raad van State 2009*, pag. 83.

⁶⁹ Daarbij heeft de Raad (zij het op een ondergeschikt punt) een scheve schaats gereden. Alle adviezen over rijkswetten die niet op Aruba zullen gelden, geven de rijksregering in overweging het (aangepaste) voorstel van rijkswet 'te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en aan de Staten van de Nederlandse Antillen' – en dus kennelijk niet aan de Staten van Aruba. Die aanbeveling verdraagt zich slecht met de verplichting van de koninkrijksregering om alle voorstellen van rijkswet gelijktijdig met de indiening bij de Staten-Generaal aan de Staten van alle Caribische landen te zenden, zie art. 15 lid 1 Statuut (niet wezenlijk

veeleer uit bijvoorbeeld de aandacht voor de relatie tussen de voorstellen en het verdragsrecht⁷⁰. Verdragsconformiteit is voor de koninkrijksregering van bijzonder belang aangezien volkenrechtelijke verplichtingen zijn aangegaan door het koninkrijk. Uit dien hoofde is de koninkrijksregering aanspreekbaar op de nakoming van internationaalrechtelijke verplichtingen. Van de belangrijkste adviseur van de koninkrijksregering mag worden verwacht dat hij hier alert op is. Hetzelfde geldt voor de inpasbaarheid van de voorstellen in de al geldende rijkswetten en landswetten, een verhoudingsvraagstuk waar de Raden van Advies goeddeels aan zijn voorbijgegaan⁷¹.

Het toetsingskader van de Raad van State van het Koninkrijk beperkt zich niet tot normen die uitsluitend of vooral voor het koninkrijk van belang zijn. Meer dan eens grijpt de Raad voor zijn advies naar maatstaven die relevant zijn voor de landen. Zo toetst hij de hem voorgelegde rijkswetsvoorstellen aan regels inzake het budgetrecht van de parlementen, de beperkingssystematiek van grondrechten, het legaliteitsbeginsel of de eisen van de democratische rechtsstaat⁷².

De door het Statuut beschermde zelfstandigheid van elk van de landen behoort natuurlijk bij uitstek tot de categorie van normen die voor de landen van bijzonder belang zijn. Dat is ook terug te zien in de advisering door de Raad van State van het Koninkrijk. Het draait dan niet alleen om de Caribische landen: het land Nederland wordt eveneens in bescherming genomen tegen onrechtmatige of onnodige bemoeizucht van het koninkrijk⁷³. In de meeste gevallen is er geen sprake van een serieuze centralisatiedreiging maar wijst de Raad op onvolkomenheden die, bedoeld of onbedoeld, zich slecht verdragen met het statutaire uitgangspunt van de autonomie van de landen.

Eén advies springt er op dit punt echt uit. De Raad van State is uitgesproken kritisch over de voorgestelde bevoegdheid van de minister van Justitie van het koninkrijk bindende vervolgingsaanwijzingen te geven aan de openbare ministeries van de Caribische landen⁷⁴. De Raad laat meewegen dat een aanwijzingsbevoegdheid een vérgaande inbreuk kan betekenen op een landsaangelegenheid, en dat er bovendien al voldoende voorzieningen zijn die verzekeren dat een deugdelijk vervolgingsbeleid kan worden gevoerd. Na een genuanceerd betoog (van de reeks adviezen is dit het langste) concludeert de Raad van State van het Koninkrijk dat het Statuut zich niet verzet tegen de introductie van een aanwijzingsbevoegdheid als zodanig, maar dat er nog wel het een en ander schort aan de manier waarop die bevoegdheid in het voorliggende ontwerp van rijkswet is uitgewerkt. Het advies waarin de

gewijzigd per 10 oktober 2010). Dit onderdeel van de adviezen is consequent niet opgevolgd: de nadere rapporten bij deze voorstellen concluderen (vrijwel) steeds tot toezending aan alle drie de parlementen. Volgens de koninklijke boodschappen zijn de rijkswetsvoorstellen zonder uitzondering aan alle parlementen verstuurd.

⁷⁰ Bijvoorbeeld in de adviezen over de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie, *Kamerstukken II* 2008/09, 32 017 (R1884), nr. 4, pag. 3-4 en de Rijkswet Raad voor de Rechtshandhaving, *Kamerstukken II* 2008/09, 32 020 (R1887), nr. 4, pag. 5.

⁷¹ Een uitzondering is het Arubaanse advies over de Rijkswet Raad voor de Rechtshandhaving (advies van 12 februari 2009, kenmerk RvA 25-09).

⁷² Zie vooral *Kamerstukken II* 2008/09, 32 019 (R1886), nr. 4; zie ook *Kamerstukken II* 2008/09, 32 018 (R1885), nr. 4. Toetsing aan de grondwettelijke beperkingssystematiek van grondrechten biedt een praktische oplossing voor het ontbreken van een grondrechtencatalogus in het Statuut; hierover H.G. Hoogers, *De normenhierarchie van het Koninkrijk der Nederlanden. Een bijdrage aan het constitutioneel koninkrijksrecht*, a.w., pag. 25-28.

⁷³ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 213 (R1903), nr. 4, pag. 3-4.

⁷⁴ De aanwijzingsbevoegdheid is opgenomen in onderdeel I.B.10 van de Slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao Sint Maarten van 2 november 2006, bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 IV, nr. 9.

aanwijzingsbevoegdheid wordt bekritiseerd, is dan ook het enige advies uit de reeks dat afsluit met het dictum het ontwerp 'niet dan nadat' in te dienen⁷⁵.

Zo op het eerste oog valt er weinig aan te merken op dit toetsingskader. De Raad van State van het Koninkrijk werkt met een mooie mix van koninkrijksbelangen en de belangen van de verschillende landen. Bij nadere beschouwing is het precies die mengeling die enige kritiek op de advisering van de Raad rechtvaardigt.

Aan iedere vorm van toetsing ligt een aanname van rangorde, of in elk geval voorrang ten grondslag. Het toetsingskader is hoger dan, althans geniet voorrang op de getoetste norm. Tegen deze achtergrond is het opvallend dat de Raad van State van het Koninkrijk een voorgestelde rijkswettelijke bepaling over het zonder toestemming van de bewoner betreden van een woning toetst aan het huisrecht van art. 12 Grondwet. Even opvallend is de kritiek dat de voorgestelde bevoegdheid van de rijksministerraad een begroting vast te stellen, zich moeizaam verhoudt tot het parlementaire budgetrecht van art. 105 Grondwet⁷⁶. Beide grondwetsartikelen zijn immers niet bij rijkswet maar bij wet vastgesteld. Bepalingen van de Grondwet die niet bij rijkswet zijn vastgesteld, binden de rijkswetgever niet omdat ze hiërarchisch inferieur zijn⁷⁷. Desalniettemin gaat de Raad van State van het Koninkrijk er klaarblijkelijk van uit dat beide grondwetsartikelen normerend zijn voor de rijkswetgever. Ik haast me overigens erop te wijzen dat in de adviezen de corresponderende grondwettelijke normen uit de Antilliaanse Staatsregeling of de (op dat moment nog vast te stellen) Curaçaose en Sint Maartense landsconstituties in één adem genoemd worden met de Nederlandse Grondwet. Van een eenzijdige oriëntatie op het Nederlandse constitutionele recht is geen sprake.

Nu is er natuurlijk niets op tegen om voorgesteld rijksrecht te vergelijken met geldend landsrecht. Zodoende kan gebruik gemaakt worden van de ervaringen die in de praktijk zijn opgedaan. Dat geldt temeer als sprake is van een gemeenschappelijke constitutionele traditie. Anders wordt het als de rechtmatigheid van voorgesteld rijksrecht afhankelijk wordt van het constitutionele recht van de landen. Een norm die hiërarchische voorrang heeft op een andere norm kan voor zijn gelding niet afhankelijk zijn van die inferieure norm. Mij is niet duidelijk of de Raad van State van het Koninkrijk het landsrecht gebruikt als bindend criterium of als bruikbaar voorbeeld. Voor beide lezingen is steun te vinden. Zo stelt de Raad ergens dat een rijkswetsvoorstel 'dient (...) te voldoen aan' de constitutionele bepalingen over het huisrecht⁷⁸. Deze formulering duidt op een rechtsplicht. Daar staat tegenover dat in hetzelfde advies wordt verondersteld dat met het rijkswetsvoorstel 'niet beoogd is, bestaande bevoegdheden en procedures [inzake het budgetrecht, MN] te wijzigen⁷⁹'. Als de Raad ervan uitgaat dat de landsgrondwetten op dit punt dwingend recht inhouden, dan zou de veronderstelling dat geen wijziging beoogd wordt zinledig zijn. De veronderstelling is dan ook alleen maar te begrijpen als een erkenning dat de rijkswet niet gebonden is aan procedures die landsgrondwetten

⁷⁵ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 018 (R1885), nr. 4, pag. 2-6.

⁷⁶ Voor beide voorbeelden zie *Kamerstukken II* 2008/09, 32 019 (R1886), nr. 4, pag. 9-10. Een derde voorbeeld, ontleend aan *Kamerstukken II* 2008/09, 32 026 (R1888), nr. 4 en het daar aangehaalde advies van 14 augustus 2008: de Raad van State van het Koninkrijk beoordeelt de vormgeving van bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen beslissingen van de koninkrijksregering onder meer aan de hand van de grondwettelijke bepalingen over de rechterlijke macht. Deze grondwetsartikelen zijn (met uitzondering van art. 118) evenwel niet bij rijkswet, maar bij wet vastgesteld. Zie over de verhouding tussen de Grondwet en de Rijkswet Gemeenschappelijk Hof ook H.G. Hoogers, *De herstructurering van het Koninkrijk als lakmoesproef*, a.w., pag. 282-284.

⁷⁷ H.G. Hoogers, *De normenhiërarchie van het Koninkrijk der Nederlanden. Een bijdrage aan het constitutioneel koninkrijksrecht*, a.w., pag. 78 (voor rijkswetgeving waartoe de rijkswetgever op eigen titel bevoegd is) en pag. 99 (voor rijkswetgeving die berust op onderling overleg in de zin van art. 38 lid 2 Statuut).

⁷⁸ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 019 (R1886), nr. 4, pag. 9.

⁷⁹ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 019 (R1886), nr. 4, pag. 2.

voorschrijven. Ik zou menen dat die laatste insteek de juiste is. Bepalingen van de landsconstituties binden de rijkswetgever niet, maar een gemeenschappelijke constitutionele traditie verdient waar mogelijk navolging op koninkrijksniveau.

Deze korte verkenning van de wetgevingsadvisering door de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen en de Raad van State van het Koninkrijk laat zien dat beide adviescolleges hebben voldaan aan de verwachtingen die redelijkerwijs gekoesterd mochten worden. De Antilliaanse wetgevingsadviezen kiezen voornamelijk de belangen van de Antilliaanse eilanden als vertrekpunt, maar verliezen de Arubaanse en koninkrijksbelangen daarbij niet uit het oog. De Raad van State van het Koninkrijk is er als laatste adviseur nog eens goed voor gaan zitten en heeft de belangen van alle landen en van het koninkrijk meegewogen bij het becommentariëren van de rijkswetsvoorstellen. Over de juistheid van de manier waarop de adviescolleges daarbij te werk zijn gegaan, valt natuurlijk veel meer te zeggen. Dat ga ik hier niet doen⁸⁰. Mij interesseert nu vooral de vraag hoe de verschillende adviseurs zich tot elkaar verhouden. Duidelijk is dat ze in hun advisering elkaar soms aanvullen en versterken, maar dat er daarentegen ook voorbeelden zijn van elkaar tegensprekende adviezen. Is er sprake van een constructieve dialoog tussen de drie wetgevingadviseurs, of trekken ze ieder hun eigen plan?

Dialoog

Vast staat dat de adviesraden veel belang hechten aan de onderlinge betrekkingen. Natuurlijk zijn er incidentele contacten⁸¹. Bij jubilea en andere plechtigheden worden over en weer delegaties afgevaardigd die van de gelegenheid gebruik maken de lopende zaken te bespreken. Sinds 2003 worden regelmatig bilaterale ontmoetingen tussen de beide Caribische Raden van Advies georganiseerd, en sinds 2005 vinden er tweejaarlijkse overleggen tussen de drie wetgevingsadviseurs van het koninkrijk plaats.

Toen bekend werd dat de Antillen zouden worden opgeheven, heeft de advisering over deze wetgevingsoperatie uitdrukkelijk op de agenda van de tripartiete bijeenkomsten gestaan⁸². In dit verband heeft de Ondervoorzitter van de Antilliaanse Raad van Advies geopperd dat de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies pas zou uitbrengen als hij de beschikking had over wat de Caribische collega's te berde hadden gebracht⁸³. Van de zijde van de Arubaanse Raad van Advies zijn vergelijkbare suggesties gedaan⁸⁴. Nu er sinds 10 oktober 2010 vier wetgevingsadviseurs in het koninkrijk actief zijn (vijf als de Raad van State in beide hoedanigheden wordt meegeteld), zal de behoefte aan het onderhouden van onderling contact alleen maar sterker zijn geworden.

Het constitutionele recht legt aan het organiseren van een overleg tussen de vier (vijf) wetgevingsadviseurs geen stobreed in de weg. Als men maar een beetje opschiet is veel mogelijk. Het Statuut kent de Raden van Advies niet, het heeft slechts oog voor de rijksministerraad die beslist of een rijkswetsontwerp of ontwerp van een algemene maatregel van rijksbestuur bij de Raad van State van het Koninkrijk aanhangig wordt gemaakt. De Staatsregeling van Aruba gaat ervan uit dat de regering desgewenst de Raad van Advies inschakelt voordat de rijksministerraad het proces van rijkswetgeving op stoom brengt. De

⁸⁰ Zie voor constitutionele kritiek op de inbreng van de Raad van State (van het Koninkrijk) H.G. Hoogers, 'De herstructurering van het Koninkrijk als lakmoesproef', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2010, pag. 256-285 (deel I) en pag. 376-403 (deel II).

⁸¹ Ter illustratie: het *Jaarverslag* 2003, pag. 13-14 meldt dat de Raad van Advies van Aruba zich per brief tot de Raad van State van het Koninkrijk wendde om zijn ongenoegen over een ingenomen standpunt kenbaar te maken.

⁸² *Jaarverslag* 2006/07, pag. 67; *Jaarverslag* 2009, pag. 2.

⁸³ R.F. Pietersz, 'Terugblik van een voormalige Ondervoorzitter', in: E.A.V. Jesurun e.a. (red.), *60 jaar Raad van Advies van de Nederlandse Antillen 1948-2008*, Willemstad: Raad van Advies 2009, pag. 60-65, pag. 63.

⁸⁴ *Jaarverslag* 2005, pag. 9.

Staatsregeling van Curaçao kent dezelfde constructie⁸⁵. Voor Sint Maarten ligt het iets anders. De Sint Maartense Staatsregeling noch de organieke Landverordening op de Raad van Advies laten zich uit over het tijdstip van en uitzonderingen op de verplichte consultatie van de Raad van Advies⁸⁶. Dat neemt allemaal niet weg dat het de landsregeringen vrij staat de Raad van Advies op zodanig moment in te schakelen dat de bevindingen betrokken kunnen worden bij het instrueren van de Gevolmachtigde Minister.

Maar waar leidt al dit onderling overleg toe, of zou het toe kunnen leiden? De laatste zin van de vorige paragraaf bevat natuurlijk een valse tegenstelling; ook als er tussen de adviseurs een constructieve dialoog wordt gevoerd, weerhoudt dat hen er niet van om vervolgens met geheel verschillende adviezen op de proppen te komen. Anderzijds mogen we er niet vreemd van opkijken als gezamenlijke besprekingen soms ook leiden tot gezamenlijk optrekken. Van buitenaf is moeilijk vast te stellen welke concrete resultaten tot dusver zijn behaald. Uit de adviezen die de drie Raden uitbrachten over de rijkswetgeving ter opheffing van de Antillen blijkt niet of onderling overleg is gevoerd. Bij eerdere gelegenheden was dat (incidenteel) wel terug te zien⁸⁷. Aangezien alle drie de Raden nog recent de wenselijkheid van onderlinge contacten onderschreven, vind ik het opvallend dat de Raad van State van het Koninkrijk nergens in zijn ontmantelingsadviezen verwijst naar zijn Caribische collega's. In andere adviezen uit dezelfde periode is dat wel voorgekomen⁸⁸. Ongetwijfeld speelt hier mee dat de Raden van Advies hun bevindingen laat hebben gepresenteerd. Sommige adviezen waren echter al wel beschikbaar op het moment dat de Raad van State van het Koninkrijk aan zet was.

Naast praktische problemen speelt er bij de dialoog ook nog wel een wat principiële aspect. Natuurlijk is er niets op tegen om geregeld opvattingen uit te wisselen en elkaar van inlichtingen te voorzien – dat komt de kwaliteit van de adviezen alleen maar ten goede. Maar daarbij moet niet uit het oog verloren worden dat de Raden zich tot verschillende regeringen richten. Het is aan de landsregeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten of zij de inzichten van hun Raden van Advies door tussenkomst van de Gevolmachtigde Minister willen inbrengen in de besluitvorming door de rijksministerraad en de Staten-Generaal. De rijksministerraad en de Staten-Generaal zijn echter niet de rechtstreekse geadresseerde van de Raden van Advies. De constitutionele structuur van het rijkswetgevingsproces nodigt er niet toe uit van wetgevingsadvies een doublure te maken, maar om recht te doen aan de eigenheid van de verschillende invalshoeken. Juist daarom maakt art. 13 van het Statuut het mogelijk dat een Arubaanse, Curaçaose of Sint Maartense staatsraad deelneemt aan werkzaamheden van de Raad van State van het Koninkrijk die verband houden met wat de onderscheiden landen raakt⁸⁹. Als eenmaal besloten is een ontwerp van rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur aan de Raad van State van het Koninkrijk voor te leggen, dan is de rol van de Raden van Advies in

⁸⁵ Art. 64 lid 2 onder c jo lid 4 van de Staatsregeling van Curaçao.

⁸⁶ Art. 69 lid 2 onder c van de Staatsregeling van Sint Maarten. Voor wat betreft de Landsverordening Raad van Advies moet ik een slag om de arm houden omdat ik de officiële tekst niet heb kunnen raadplegen.

⁸⁷ Zie het door de Raad van Advies van de Nederlandse Antillen uitgebrachte *Jaarverslag 2005*, pag. 13. Een ander voorbeeld: volgens het nader rapport bij het advies van de Raad van State van het Koninkrijk van 14 augustus 2008, nr. W04.08.0307/I/K, *Bijvoegsel Stcrt.* 13 januari 2009, nr. 7 was het advies van de Antilliaanse Raad van Advies over het aanhangige ontwerpbesluit ter kennis gebracht van de Raad van State van het Koninkrijk.

⁸⁸ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 415 (R1915), nr. 4, pag. 2. Uit het advies van de Raad van State van het Koninkrijk over de Rijkswet aanpassing rijks wetten aan de oprichting van de nieuwe landen (*Kamerstukken II* 2009/10, 32 186 (R1901), nr. 4) blijkt dat de Raad beschikte over de instructie van de Arubaanse Gevolmachtigde Minister. Naar mijn overtuiging negeert de Raad van State van het Koninkrijk ten onrechte dat de Arubaanse regering haar Raad van Advies heeft overgeslagen, zie hiervóór, noot 11.

⁸⁹ De terminologie in het Statuut wijkt af van die van de Wet op de Raad van State zoals die luidt sinds de wet van 22 april 2010, Stb. 175 in werking is getreden.

principe uitgespeeld. Het oude boek leert ons al dat voor alles een eigen tijd en een eigen plaats is. In dat licht is het zwijgen van de Raad van State van het Koninkrijk over wat de Raden van Advies hebben opgemerkt, niet eens zo gek.

Afsluiting

Betrokkenheid van een wetgevingsadviseur is geen garantie voor een vlekkeloos verloop van het wetgevingstraject. Wat de Raden van Advies en de Raad van State ook voor bezwaren inbrengen tegen een voorstel, hun kritiek blijft uiteindelijk een advies. Het staat de wetgever vrij het advies te negeren, al zal hij er goed aan doen zijn afwijking te motiveren. Bovendien is wetgevingsadvisering mensenwerk. De adviseur kan er een keer naast zitten. De advisering over de rijkswetgeving die heeft geleid tot de opheffing van de Nederlandse Antillen biedt daar enkele illustraties van. Zo is er door Raden van Advies noch de Raad van State van het Koninkrijk bezwaar gemaakt tegen art. 8.1 van de Rijkswet aanpassing rijkswetten aan de oprichting van de nieuwe landen. In dat artikel wordt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bevoegd gemaakt om bij ministeriële regeling de rijkswet te wijzigen. Die bevoegdheid verdraagt zich slecht met de art. 14 Statuut en 81 Grondwet, die bepalen dat niet een minister maar de rijkswetgever rijkswetten maakt. Vooral in de advisering over de wetgeving die de status van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als Nederlandse openbare lichamen regelt, zijn tekortkomingen te signaleren⁹⁰.

Voor een deel waren de foutjes en fouten te voorkomen geweest. Zo is het aannemelijk dat de intensieve betrokkenheid van de Raad van State bij het ontwerpen van een nieuwe staatsrechtelijke status van de BES-eilanden in de weg heeft gestaan aan een volledig objectieve beoordeling van de voorstellen⁹¹. Openbaarheid kan een belangrijke bijdrage leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van wetgevingsadvisering. Wanneer de buitenwereld kennis kan nemen van wat de Raad van Advies of de Raad van State heeft geschreven, kan gedebatteerd worden over de adviezen. Regering en parlement kunnen daar hun voordeel mee doen, en de adviseur kan bij een volgende gelegenheid terugkomen op eerdere keuzes. Het is daarom te hopen dat de Raden van Advies van Aruba, Curaçao en Sint Maarten middelen en menskracht vrij kunnen maken om openbaarheid van hun adviezen te bevorderen.

Onderlinge contacten tussen de Raden van Advies en de Raad van State dragen eveneens bij aan kwaliteitsverbetering. Ik vind het bijvoorbeeld winst dat de Arubaanse Raad van Advies in navolging van de Raad van State een toetsingskader heeft opgesteld. Het is niet nodig wielen opnieuw uit te vinden.

Er schuilt overigens wel een risico in het meekijken bij de collega's. Binnen de geldende constitutionele kaders hebben de Raden van Advies en de Raad van State ieder een eigen taak. Teveel meekijken en nadoen kan er voor zorgen dat de eigenheid in het gedrang komt. Dat is lastig voor de buitenwacht, maar ook voor de wetgevingsadviseurs zelf. Voortdurende bezinning op de eigen constitutionele taak kan hieraan tegenwicht bieden.

Aan het begin van deze bijdrage haalde ik het schriftwoord aan dat stelt dat aan de vruchten de boom wordt herkend. De oogst adviezen die naar aanleiding van de ontmantelingsoperatie van de Antillen zijn uitgebracht, is zonder meer rijk. De Raad van Advies heeft zich terecht opgeworpen als adviseur van de Arubaanse regering en de Staten. Hij is er daarbij in geslaagd om op onafhankelijke en neutrale wijze de weg van de constitutionele prudentie te wijzen. Hij heeft aangetoond op het juiste moment de juiste toon te kunnen aanslaan. De 25-jarige Raad van Advies is, met andere woorden, een volwassen wetgevingsadviseur. Dat is een felicitatie waard.

⁹⁰ Mentko Nap, 'Kanttekeningen bij de invoeringswet-BES', *RegelMaat* 2009, pag. 235-239; H.G. Hoogers, *De herstructurering van het Koninkrijk als lakmoesproef*, a.w., pag. 385 en 391.

⁹¹ Zie drie publicaties van D.J. Elzinga: 'Merkwaardig advies Antillen', *Binnenlands Bestuur* 2008 (52), pag. 21; 'Gerommel met de Grondwet in Antillen-dossier', *Binnenlands Bestuur* 2009 (50), pag. 21 en 'Constitutionele schande in Antillendossier', *Binnenlands Bestuur* 2010 (34), pag. 19.

Aangehaalde literatuur

- Van Helsdingen (1956)
W.H. van Helsdingen, *De staatsregeling van de Nederlandse Antillen van 1955. Historische toelichting en praktijk*, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf 1956
- Reinders (1984)
Reinders, “De Raad van Advies: taken, functies en mogelijkheden”, in: O.B. Linker, A. Reinders en J.M. Reijntjes (red.), *Koperen polyfonie* (Boom-bundel), Willemstad: Universiteit van de Nederlandse Antillen 1984, pag. 284-315
- Tjeenk Willink (2003)
H.D. Tjeenk Willink, “Goed bestuur is een coproductie”, in: *Kwaliteit van bestuur. Symposium 55 jaar Raad van Advies van de Nederlandse Antillen*, Curaçao: Stichting Service Centrum Nationaal Archief 2003, pag. 42-52
- Tjeenk Willink (2005)
H.D. Tjeenk Willink, “De beleidsanalytische toetsing door de Raad van State”, *RegelMaat* 2005, pag. 51-59
- Bröring (2008)
H.E. Bröring e.a. (red.), *Schurende rechtsordes. Over de Europese Unie, het Koninkrijk en zijn Caribische gebieden*, Groningen: Europa Law Publishing 2008
- Elzinga (2008)
D.J. Elzinga, “Merkwaardig advies Antillen”, *Binnenlands Bestuur* 2008 (52), pag. 21
- Elzinga (2009)
D.J. Elzinga, “Gerommel met de Grondwet in Antillen-dossier”, *Binnenlands Bestuur* 2009 (50), pag. 21
- Hoogers (2009)
H.G. Hoogers, *De normenhiërarchie van het Koninkrijk der Nederlanden. Een bijdrage aan het constitutioneel koninkrijksrecht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009
- Nap (2009)
Mentko Nap, “Kanttekeningen bij de invoeringswet-BES”, *RegelMaat* 2009, pag. 235-239.
- Nehmelman (2009)
R. Nehmelman, “Naar een nieuw koninkrijk der Nederlanden”, *Justitiële verkenningen* nr. 2009/05 (WODC-uitgave), pag 33-47
- Pietersz (2009)
R.F. Pietersz, “Terugblik van een voormalige Ondervoorzitter”, in: E.A.V. Jesurun e.a. (red.), *60 jaar Raad van Advies van de Nederlandse Antillen 1948-2008*, Willemstad: Raad van Advies 2009, pag. 60-65
- Thiel (2009)
G.E.J. Thiel, “Gelijkwaardig en autonoom?”, *TAR Justicia* 2009, pag. 15-17
- Tjeenk Willink (2005)
Elzinga (2010)
D.J. Elzinga, “Constitutionele schande in Antillendossier”, *Binnenlands Bestuur* 2010 (34), pag. 19.
- Hoogers (2010)
H.G. Hoogers, “De herstructurering van het Koninkrijk als lakmoesproef”, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2010, pag. 256-285 (deel I) en pag. 376-403 (deel II)
- Rogier (2010)
L.J.J. Rogier, “Het Koninkrijk der Nederlanden na de opheffing van de Nederlandse Antillen op 10 oktober 2010”, *Ars Aequi* 2010, pag. 563-572